

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

THINKING OUTSIDE THE BOX?

*Haastattelututkimus sidosryhmäosallistumisesta suomalaisessa
lainvalmistelussa virkamiesten näkökulmasta*

Johanna Kaunisvaara
Pro gradu -tutkielma
Marraskuu 2016
Ohjaaja: Tapio Raunio

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma / Valtio-opin opintosuunta

KAUNISVAARA, JOHANNA: Thinking outside the box? Haastattelututkimus
sidosryhmäosallistumisesta suomalaisessa lainvalmistelussa virkamiesten näkökulmasta.

Pro gradu -tutkielma, 150 s., 4 liites.

Tämä tutkielma keskittyy suomalaisen lainvalmistelun sidosryhmiä osallistaviin menetelmiin ja käytäntöihin. Lainvalmistelua ja erityisesti sen laatua on pyritty kehittämään viime vuosikymmenien aikana monin eri ohjelmin ja päätöksin. Keskeisenä tutkimuskysymyksenä onkin selvittää, toteuttaako suomalainen lainvalmisteluprosessi osallistavan demokratian ihanteita. Lisäksi tarkastellaan lainvalmistelussa mahdollisesti esiintyvää deliberaatiota, sen korporatistisia piirteitä ja sähköisten osallistumiskeinojen hyödyntämistä.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu osallistavan ja deliberatiivisen demokratian, korporatistmin ja verkkodemokratian teorioiden pohjalta. 1900-luvun loppupuolelta lähtien on pohdittu edustuksellisen demokratian kykyä heijastaa kansalaisten mielipiteitä poliittiseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Pelkkää vaaleissa tapahtuvaa osallistumista on pidetty riittämättömänä ja huomiota on alettu kiinnittää yhä enemmän uusin poliittisen osallistumisen muotoihin. Osallistava demokratiateoria pyrkii tarjoamaan mallin yhteiskunnasta, jossa kansalaisten on mahdollista osallistua poliittiseen päätöksentekoon sen useissa eri vaiheissa, useilla eri tavoilla. Samaan aikaan myös deliberatiivisen demokratiateorian ajatukset ovat nousseet keskusteluun. Sen mukaisesti päätöksentekoa edeltävä julkinen keskustelu ja harkinta tuottavat oikeudenmukaisia ja informoituja päätöksiä. Deliberaatiossa korostuvat argumenttien perustelut ja mielipiteiden muuttuminen deliberaation myötä. Hallinnollisen korporatistmin mukaisesti poliittiseen päätöksentekoon osallistuu työryhmiä, joiden kautta myös eri sidosryhmät ovat osallisena päätöksenteossa. Verkkodemokratia on verrattain uusi käsite, joka on syntynyt kehittyneen viestintäteknologian seurauksena mahdollistaen uudenlaisten osallistumis-, vaikuttamis- ja tiedonsaantikanavien syntymisen.

Tutkimusaineisto kerättiin haastattelemalla 14 ministeriön lainvalmisteluvirkamiestä kesällä 2016. On huomioitava, että aineisto ei ole edustava eikä siitä voida tehdä yleistyksiä ministeriöiden suhteen. Tämän tutkimuksen haastattelujen mukaan suomalainen lainvalmistelu sisältää useita sidosryhmien osallistamistapoja, joita kansalaiset eivät kuitenkaan hyödynnä kovinkaan paljoa, vaan osallistuminen kanavoituu tyypillisimmin eri organisaatioiden kautta. Haasteeksi koettiin kansalaisten ja uusien toimijoiden osallistaminen, tavallisesti osallistamisen suunnittelun lähtiessä liikkeelle olemassa olevista sidosryhmälistoista. Lähtökohtaisesti sidosryhmiä ei arvoteta keskenään, vaikkakin isompia tai asiantuntijoina pidettyjä toimijoita saatetaan kuulla ns. tarkemmin. Haastattelujen mukaan lainvalmistelussa voi toisinaan ilmetä deliberaatiota, toisinaan ei. Uudenlaisten sähköisten osallistamismuotojen käyttö on vielä melko vähäistä ja lakihankkeiden välillä voi esiintyä tässä suhteessa suurta vaihtelua.

Asiasanat: lainvalmistelu, osallistava demokratia, deliberatiivinen demokratia, korporatismi, verkkodemokratia, haastattelututkimus

Sisällys

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen taustaa	1
1.2. Aikaisempi tutkimus	6
1.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	13
1.4. Tutkimuskysymykset	15
1.5. Tutkielman rakenne.....	16
2. LAINVALMISTELU.....	18
2.1. Lainvalmisteluprosessi Suomessa.....	18
2.2. Lainvalmistelua määrittävät ohjeet ja ohjelmat	25
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	29
3.1. Osallistava demokratiateoria.....	29
3.1.1. Barberin vahva demokratia ja demokraattinen keskustelu	37
3.1.2. Patemanin osallistava demokratiateoria.....	42
3.2. Deliberatiivinen demokratiateoria.....	47
3.3. Pluralismi, korporatismi ja konsensuspolitiikka	53
3.4. Verkkodemokratia.....	59
3.5. Tutkimuskysymysten kertaus.....	62
4. MENETELMÄ JA AINEISTO.....	67
4.1. Tutkimusasetelma	67
4.2. Puolistrukturoitu teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä	68
4.3. Haastatteluaineisto ja sen analysointi	72
5. ANALYYSI JA TULOKSET	75
5.1. Taustakysymykset ja yleisnäkemykset lainvalmistelusta	75
5.2. Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun	81
5.3. Deliberatiivinen lainvalmistelu?	98
5.4. Yhteistyö lainvalmistelussa.....	107
5.5. Sähköinen osallistuminen lainvalmistelussa.....	115
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	122
6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen.....	122
6.2. Keinoja sidosryhmien osallistumisen lisäämiseksi	134

6.3. Tutkimuksen arviointia ja katsaus jatkotutkimukseen	137
LÄHTEET	139
LIITTEET	151
Liite 1. Saatekirje haastateltaville	151
Liite 2. Haastattelukysymykset ministeriöiden lainvalmistelusta vastaaville virkamiehille	152
Liite 3. Haastatteluiden apukysymykset	152

1. JOHDANTO

Johdanto-luvussa käsitellään pro gradu -tutkielman taustaa sekä aikaisempaa tutkimusta aiheesta. Lisäksi esitellään tutkimuksessa käytettävät keskeiset käsitteet ja lopuksi määritellään tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne.

1.1. Tutkimuksen taustaa

Politiikan tutkijoita, teoreetikkoja ja filosofejä on kautta ajan kiinnostanut valtion ja kansalaisten välinen vuorovaikutussuhde. Itsevaltaisissa valtiomuodoissa kansan eristämistä päätöksenteosta on perusteltu muun muassa itsevaltiaan ylivertaisella tieto- ja taitopohjalla, kun taas antiikin Kreikassa vapaat miehet saivat osallistua kansankokouksiin, joissa yhdessä keskusteltiin yhteisöä koskevista asioista. Nykymuotoisessa länsimaaisessa edustuksellisessa demokratiassa kansa antaa luottamuksensa vaaleissa valituille edustajille, jotka tekevät poliittisia päätöksiä kansalaisten puolesta.

1960- ja 1970-luvuilta lähtien länsimaissa on kuitenkin pohdittu edustuksellisen demokratian instituutioiden kykyä ylläpitää poliittisen päätöksenteon legitimitettiä ja vastaavuutta kansalaisten mielipiteiden kanssa (Warren 2003). Pelkkää vaaleissa tapahtuvaa osallistumista on alettu pitää riittämättömänä ja osallistumisen muita ulottuvuuksia väheksyvänä (Setälä 2003, 103). On alettu vaatia poliittisia uudistuksia, jotka lisäävät kansalaisten mahdollisuuksia osallistua demokraattiseen päätöksentekoon. Erityisesti viestintäteknologian kehityksen ansiosta osallistumismahdollisuudet ajasta ja paikasta riippumatta ovat merkittävästi laajentuneet ja paineet hallintoja kohtaan kansalaisten osallistamiseksi ovat kasvaneet (OECD 2000). Samalla kun äänestysaktiivisuus ja puoluejäsenyys ovat jossain määrin laskeneet, esiin on noussut uusia suoran osallistumisen muotoja, joista esimerkkeinä voi mainita kansalaisaloitteet, kansalaisjärjestöissä toimiminen ja erilaisiin mielenilmauksiin osallistuminen (Dalton et al. 2003a, 1-3).

Osallistava demokratiateoria pitää sisällään erilaisia keinoja, joilla kansalaiset voivat osallistua välittömämmin poliittiseen päätöksentekoon. Kansanäänestykset, viranomaisten ja hallinnon yhteistyö sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, lausunnot ja kuulemistilaisuudet ovat eräitä esimerkkejä osallistavasta demokratiasta. (Jyränki 2003, 118.) Rossin (1963) mukaan demokratian ideaali edellyttääkin kolmen ulottuvuuden maksimaalista toteutumista: 1) mahdollisimman suuren osan kansasta on saatava osallistua poliittisen vallan käyttöön, 2) kansan on

voitava osallistua poliittiseen päätöksentekoon välittömästi tai valvoa mahdollisimman tehokkaasti edustajiensa toimintaa, 3) kansan on voitava vaikuttaa päätöksentekoon kaikilla julkisen toiminnan alueilla. (Jyränki 2003, 110–111.)

Barber (1984) ja Pateman (1970) ovat osallistavan demokratiateorian tunnetuimpia tutkijoita. Barberin terminologiassa korostuvat vahva demokratia ja vahva demokraattinen keskustelu, kun taas Pateman keskittyy osallistavan demokratian yksilöä kehittävään ominaisuuteen ja demokratian hyviin sivutuotoksiin, joita voi syntyä demokraattisia menetelmiä hyödyntämällä (ks. myös Beitz 1989, 14; Setälä 2003, 14).

Osallistavan demokratia ohella myös deliberatiivinen demokratiateoria on herättänyt kiinnostusta viime vuosikymmenien aikana. Deliberatiivisen demokratian mukaan päätöksenteon julkisuus ja päätöksentekoa edeltävä julkinen keskustelu ja harkinta tuottavat oikeudenmukaisia, informoituja ja yleisesti hyväksyttäviä päätöksiä. (Setälä 2003, 172–173.) Tällöin kansalaisten preferenssit voivat muuttua keskustelun kuluessa, sillä tavoitteena on löytää poliittisiin päätöksiin sellaiset perustelut, jotka ovat kaikkien osapuolten hyväksyttävissä (ks. esim. Held 2006, 239). Deliberatiiviseen demokratiaan kuuluu olennaisesti myös kaikkien päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden osallistaminen itse päätöksentekoprosessiin (Ansell & Gingrich 2003b, 179).

Myös päätöksenteon korporatistiset ja pluralistiset piirteet ovat herättäneet kiinnostusta. Sidosryhmien osallistamisen taustalla on usein ajatus siitä, että kansalaisten laajempi osallistuminen päätöksentekoon myötävaikuttaa päätöksenteon tulosten tehokkuuteen ja legitimitettiin (Leino & Peltomaa 2012; Newig & Fritsch 2009). Puhutaan monitasoisesta hallinnasta (*multi-level governance*), jolla viitataan päätösvallan jakautumiseen useille eri päätöksentekotasolle (Marks et al. 1996). Tällaisen toimintatavan on nähty olevan normatiivisesti tehokkaampi ja parempi tapa tehdä päätöksiä kuin perinteinen valtion ”sanelupolitiikka” (Hooghe & Marks 2004). Käytännössä päätösvallan jakautuminen on näkynyt hallinnon työryhmien muodostamisessa, sillä näihin ryhmiin voidaan valita eri sidosryhmien edustajia. Tyypillisesti talouselämän järjestöjen edustajilla on ollut vahva edustus päätettäessä eri talouspoliittisista kysymyksistä. Näiden eturyhmien kautta myös kansalaisten mielipiteet voivat ainakin jossain määrin kanavoitua poliittisiin prosesseihin.

Kansalaisten aktiivisen osallistumisen kasvattamiseksi on kehitelty uudenlaisia osallistumismuotoja, joita kehittynyt teknologia ja uudet kommunikointitavat ovat mahdollistaneet (ks. esim. OECD 2000). Voidaan puhua verkkodemokratiasta ja verkko-osallistumisesta (*e-democracy*, *e-participation*), joilla viitataan erilaisiin sähköisiin työkaluihin ja alustoihin, joiden avulla kansalaiset

voivat ilmaista mielipiteensä ja osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Tavoitteena on, että edustukselliseen demokratiaan tyytymättömät kansalaiset voivat osallistua politiikkaan uusin keinoin. Samalla päätöksenteko voidaan altistaa julkiselle keskustelulle ja siihen osallistuvien toimijoiden joukkoa voidaan laajentaa. Macintosh (2004) puhuukin kansalaista politiikan tuottajina, vastakohtana politiikan kuluttajiin.

Osallistavan demokratian edistämisen perustana Suomessa toimii perustuslain 14 pykälän kolmas momentti, jonka mukaan ”julkisen vallan tehtävä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Lisäksi perustuslain toisen pykälän toisessa momentissa todetaan, että ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Voidaan ajatella, että erilaisten sidosryhmien osallistuminen ja vaikuttaminen päätöksentekoon mahdollistaa erilaisten näkökulmien esille tulon luoden näin tärkeää tietopohjaa valmistelun tueksi (ks. myös Huuska 1968, 7). Tällöin päätöksenteon legitimitetti voi vahvistua ja säädösvalmistelun laatu parantua. Tämän prosessin seurauksena myös itse demokratia vahvistuu, sillä osallistavassa demokratiassa ”kansalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa on itseisarvo”. (OM 14/2010, 127.)

Osallistavan demokratian ihanteiden vakiinnuttua Suomessa onkin alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin poliittisissa prosesseissa. Vuonna 2002 valtioneuvoston eduskunnalle luovuttamassa osallisuusselonteossa tuotiin esille tarve lisätä kansalaisten ja päättäjien välistä vuoropuhelua, joka edesauttaisi demokratian ja poliittisen luottamuksen vahvistumista (VNK 3/2002, 20–21). Esimerkiksi Lipposen I ja II hallitusohjelmien tavoitteet kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon avoimuuden lisäämiseksi vaikuttivat selonteon laadintaan. Osallistumismahdollisuuksien ja -muotojen arviointitarpeen taustalla oli selonteon mukaan laajempi nykymuotoiseen demokraattiseen hallinto- ja toimintajärjestelmään kohdistuva kritiikki. Suomen EU-jäsenyyden myötä päätös- ja lainsäädäntövaltaa koettiin siirtyneen kansallisilta toimielimiltä monikansallisille instituutioille. (Mt. 3.) Tällöin syntyi tarve kehittää uusia demokraattisia osallistumismuotoja, joilla kansaa olisi mahdollista osallistaa aikaisempaa enemmän ja näin parantaa suomalaisen poliittisen järjestelmän legitimitettiä.

Kansalaisten osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon on pyritty turvaamaan myös suomalaisessa lainvalmistelussa. Lainvalmistelu voidaan nähdä poliittisena toimintana siinä mielessä, että ihmisillä, sidosryhmillä ja poliittisilla toimijoilla on eriäviä näkemyksiä lakien tarpeellisuudesta, tavoitteista ja sisällöistä. Lainvalmistelulle onkin ominaista erilaisten

oikeudenmukaisuuskäsitysten ja intressien välillä tapahtuva punninta, jonka pohjalta sitova ja yleinen säädös lopulta muotoutuu. Osallistamalla eri ryhmiä ja toimijoita säädösvalmisteluun voidaan joidenkin arvioiden mukaan vahvistaa yhteiskunnan koheesiota, kun keskenään erimieliset toimijat voivat rauhallisin menetelmin keskustella lainvalmistelun asiasisällöistä. (Tala 2002, 103–104.) Tuori (2002, 81–83) luonnehtiikin lainsäätämistä poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdistelmäksi, jossa poliittiset käytännöt ja argumentit lopulta voittavat ja jossa pyritään toteuttamaan kollektiivisia ja poliittisia tavoitteita.

Lakien sisältö määräytyy usein pitkälti jo niiden valmisteluvaiheessa, jota Niemivuo (2004, 204) nimittää ”yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi” (ks. myös Ervasti & Tala 1996, 19). Päätökset, joilla halutaan vaikuttaa yhteiskunnan eri toimijoihin, puetaan yleensä eduskunnan hyväksymän lain muotoon (Jyränki 2003, 285; Ervasti 2002, 120; Tuori 2002, 79). Kyntäjä ja Laitinen (1983, 209–211) arvioivat, että lainvalmistelijoiden perustehtävänä on suunnitella ja kehittää keinoja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi Tuori toteaa Dalberg-Larsenin (1984) ajatuksiin pohjautuen, että lainsäädäntö on muuttunut yhä konkreettisemmaksi ja tavoitteisiin sidonnaisemmaksi eikä lainsäädännön ajatella olevan enää muuttumatonta tai abstraktia. Samalla lainsäädännön sidonnaisuus yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin on hämärtänyt oikeuden ja politiikan välistä rajaa. (Tuori 1990, 30.)

Lainsäädäntö voidaan nähdä merkittävänä vallankäytön muotona (Jyränki & Husa 2012, 228) eikä siksi olekaan yhdentekevää, ketkä osallistuvat lainvalmisteluun ja säädösten sisältöjen muotoiluun. Käytännössä osallistava demokratia ilmenee suomalaisessa lainvalmistelussa tyypillisimmin erilaisten työryhmien, kuulemisten ja lausuntojen muodossa (ks. myös Ansell & Gingrich 2003b). Vaikka itse lainvalmistelun sisältö ja toimintatavat ovat pääosin oikeudellisesti sääntelemättömät, lainsäädäntömenettelystä kokonaisuudessaan on kuitenkin säädetty perustuslaissa sekä sitä alemmissa säädöksissä (ks. esim. PeL 6 §). Lainvalmistelutyön sisällön ja käytäntöjen yhtenäistämiseksi eri ministeriöiden välillä onkin laadittu useita ohjeita ja ohjelmia (VNK 8/2006; VNK 2016b; Finlex 7.4.2015).

Talan (2010, 791) mukaan kysymys suomalaisen lainsäädännön laadusta on noussut useasti esiin 1970-luvun jälkeen, ja esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on moittinut hallituksen lakiesityksiä keskeneräisiksi ja viimeistelemättömiksi (Ervasti, Tala & Castrén 2000, 2; Ervasti & Tala 1996, 181–182; ks. myös Yle 24.8.2015). Myös valtionalouden tarkastusvirasto on arvostellut esitysten taloudellisten vaikutusten arvioinnin (Ervasti & Tala 1996, 7, 67–69) ja sidosryhmien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vähäisyyttä (OM 14/2010, 129). Arter (1999, 159) onkin

arvioinut varovaisesti, että lainvalmisteluun liittyviä konsultaatio ei ollut Suomessa yhtä avointa ja laajaa kuin muualla Skandinaviassa sotien jälkeisenä aikana, jolloin päädyttiin mieluummin luomaan hallinnon sisäisiä kuin laaja-alaisia työryhmiä. Pelkkää virkamiesvalmistelua on pidetty riittämättömänä yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa, minkä lisäksi on kritisoitu lainvalmistelun suppeaa tietopohjaa, jossa kansainvälinen vertailu tai sidosryhmien osallistumismahdollisuudet ovat osin puutteellisia. Kritiikin kohteena ovat olleet myös lakitekstin vaikeaselkoisuus tai lakihankkeen kiireellinen aikataulu ja siitä johtunut lain ristiriitaisuus muun voimassaolevan lainsäädännön kanssa. (Niemi 2010, 205.)

Vastatakseen lainvalmistelun kohtaamaan kritiikkiin 2006 valmisteltiin laaja-alainen *Paremmien sääntelyn toimintaohjelma* (VNK 8/2006), jota vuosien 2007–2011 välinen hallitus sitoutui toteuttamaan. Hallitus konkretisoi toimintaohjelman tavoitteita strategia-asiakirjassaan syksyllä 2007 (VNK 18/2007), jolloin myös ensimmäinen hallituksen lainsäädäntösuunnitelma syntyi. Lainsäädäntösuunnitelmassa hallitus sitoutui noudattamaan hyvän säädösvalmistelun periaatteita, joista esimerkkinä mainittakoon sidosryhmien osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen. Tavoitteeksi asetettiin lisäksi lainvalmistelun avoimuuden lisääminen. (VNK 18/2007, 91.)

Lainsäädäntösuunnitelmassa lisäksi todettiin, että suomalaisessa lainvalmisteluperinteessä on pitkään ollut tapana pyytää lausuntoja säädösehdotuksista eri intressi- ja asiantuntijatahoilta sekä viranomaisilta (ks. myös Tala 2010, 805; OM 14/2010, 128). Samalla kuitenkin huomautettiin, että lausuntokierrokset usein toteutetaan sen verran myöhäisessä vaiheessa lainvalmistelua, ettei ulkopuolisilla kommentaareilla ole enää ollut suurtakaan vaikutusta ehdotusten perusratkaisuihin. Lainsäädäntösuunnitelmassa hallitus esittikin, että komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisen valmisteluelinten käyttöä tulisi lisätä lainvalmistelussa. Samalla tulisi kiinnittää huomiota sidosryhmien aitoon ja monipuoliseen kuulemiseen valmistelun eri vaiheissa. Lisäksi vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tulisi tiedottaa tulevaisuudessa suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta eri sidosryhmillä oli aito mahdollisuus vaikuttaa lainvalmisteluun. (VNK 18/2007, 92.) Myös muissa Pohjoismaissa lainvalmistelun kehittäminen on noussut poliittiselle agendalle ja Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa on laadittu useita oppaita, raportteja ja mietintöjä, joilla on haluttu parantaa lainvalmistelua (Ervasti & Tala 1996, 167–178).

Viimeisimpänä keinona kehittää suomalaista lainvalmistelua on joulukuussa 2015 hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvoston kanslian yhteyteen perustettu riippumaton ja itsenäinen lainsäädännön

arviointineuvosto. Neuvoston tehtäväksi on määritelty lausuntojen antaminen hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. (VNK 2016a.) Huhtikuun asettamispäätöksen jälkeen neuvosto on antanut lokakuun loppuun mennessä 10 lausuntoa, joissa kritisoidaan erityisesti lainsäädännön taloudellisten vaikutusarvioiden vähäisyyttä (ks. myös YLE 21.10.2016).

Oikeusministeriö on julkaissut vuosien saatossa useita säädösvalmistelun kuulemisohjeita, hallituksen esitysten laatimisoheja ja säädösehdotusten vaikutusten arviointiin liittyviä ohjeita. Helmikuussa 2016 valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksellään uusimmat ohjeet säädösvalmistelun kuulemisesta (VNK 2016b). Uusi säädösvalmistelun kuulemisopas sisältää varsinaisten kuulemisohjeiden tueksi laaditut yksityiskohtaisemmat ohjeet kuulemisen prosessista ja tarkemmista menetelmistä. Valtioneuvoston periaatepäätöksen muistiosta (OM 37/49/2015) selviää, että keskeinen syy kuulemisohjeiden päivittämiselle on ollut sähköisten työvälineiden kehittyminen, millä viitataan erityisesti oikeusministeriön ylläpitämiin demokratia.fi-palveluihin. (VNK 2016b.)

Tässä pro gradu -tutkielmassa pyritään selvittämään, noudattaako suomalainen lainvalmistelu osallistavan demokratian ihanteita lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Edellä esitellyn perusteella voi oikeutetusti sanoa, että tutkielman aihe on ajankohtainen. Valtionhallinto on viime vuosien aikana laatinut useita lainvalmisteluun liittyviä ohjeistuksia ja ohjelmia, joiden tavoitteena on ollut lisätä kansalaisyhteiskunnan osallisuutta sekä hallinnon avoimuutta. Demokratian nimissä on haluttu kehittää vuorovaikutusta päättäjien ja kansalaisten välillä. Siksi onkin mielenkiintoista tutkia, miten nämä tavoitteet toteutuvat käytännössä, kun asiaa tarkastellaan ministeriöiden virkamiesten näkökulmasta.

1.2. Aikaisempi tutkimus

Aikaisempaa tutkimusta osallistavan demokratian muodoista ja menetelmistä sekä tarkemmin sidosryhmien osallistumisesta suomalaiseen lainvalmisteluun on tehty jossain määrin (ks. esim. OM 14/2010, 171). Juuti-Malmström (2011) on tarkastellut pro gradu -tutkielmassaan lainvalmisteluprosessia eri demokratiateorioiden näkökulmasta käyttäen aineistonaan aselain valmistelussa kuultujen toimijoiden kirjallisia lausuntoja. Juuti-Malmström (mt. 96) toteaa, että osallistuvan demokratian periaatteiden mukaisesti lainvalmistelussa on kuultu laajasti eri sidosryhmiä, mutta deliberatiivisen demokratian ihanteet eivät kuitenkaan täyty. Tämä siksi, että lausunnoissa esiteltiin runsaasti mielipiteitä, jotka olivat toisistaan paikoitellen hyvinkin etäällä, jolloin konsensusta oli mahdotonta saavuttaa lainvalmisteluprosessissa. Juuti-Malmström (ibid.)

arvioi, että osallistumismahdollisuus ei aina takaa vaikutusmahdollisuutta, sillä tutkimuksen kohteena ollut lakiesitys vietiin läpi lausunnoista huolimatta melko muuttumattomana.

Demirbas (2013) on tarkastellut valtioneuvostossa harjoitettavan verkko-osallistumisen tilaa ja kehitystä kansalaisten ja sidosryhmien kuulemisessa demokratiapolitiikan näkökulmasta käyttäen aineistonaan virkamieshaastatteluita. Demirbasin (mt. 41–42; 80) havaintojen mukaan uudet sähköiset osallistumistavat eivät välttämättä tuo merkittävää lisäarvoa kansalaisten osallistumiselle, sillä osa virkamiehistä ei välttämättä ole vielä omaksunut niitä osaksi omaa työtä eikä uusia välineitä osata tai haluta hyödyntää täysissä määrin ennakkoluulottomasti. Haastatellut virkamiehet näkevät uudet (sähköiset) osallistumistavat edustuksellista demokratiaa tukevinä, vaikkakin monissa vastauksissa nousee esiin pelko näennäisdemokratiasta ja edustuksellisuuden vähenemisestä (mt. 47–48).

Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota osallistavien menetelmien integroimiseen olemassa olevaan päätöksentekojärjestelmään (mt. 49). Demirbasin (mt. 62–64) analyysi paljastaakin, että dialogi hallinnon ja kansalaisten välillä lainvalmistelussa jää hyvin yksipuoleiseksi, ja eri kuulemismenetelmistä käytetään lähinnä lausunnotmenettelyä kansalaisten osallistamisessa, mikä kuitenkin entisestään voi yksipuolistaa toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Sidosryhmien tiedottaminen ja kuuleminen nousevat niiden osallistamisen edelle (mt. 98). Myös Demirbas (ibid.) havaitsee, että kuuleminen tapahtuu usein liian myöhäisessä vaiheessa valmistelua eikä sillä lopulta ole suurtakaan vaikutusta lopputulokseen. Lisäksi ministeriöiden välillä on havaittavissa eroja kuulemiskäytäntöjen suhteen (mt. 66–67) eikä eri ohjeistusten koeta helpottavan kuulemisen suunnittelua ja toteutusta. Yleisenä havaintona on, että virkamiesten taidot eivät yleisellä tasolla vastaa verkko-osallistumisen asettamia vaatimuksia (mt. 74). Haastateltavat kuitenkin arvioivat, että verkko-osallistuminen myötävaikuttaa tiedon löydettävyyteen, osallistumisen laajuuteen, valmistelun laatuun ja pitkän aikavälin säästöihin (mt. 77).

Liukkonen (2013) on selvittänyt pro gradu -tutkielmassaan haastatteluaineiston avulla eduskunnan valiokuntien toimintaa, keskittyen erityisesti valiokunnassa kuultavien asiantuntijoiden käyttämään valtaan. Tulosten mukaan samoja toimijoita hyödynnetään asiantuntijakuulemisissa toistuvasti: haastateltavat puhuvat niin sanotusta peruslistasta. Selvitettäessä asiantuntijoiden roolia haastatteluissa nousee esiin korporatistisia piirteitä, sillä kuultavat tahot eivät juuri kilpaile keskenään. Tutkielmassa selvitettiin myös asiantuntijoiden vaikuttavuutta, joka haastateltavien valiokuntatoimijoiden mukaan vaatii suostuttelukeinojen, hyvän ilmaisukyvyn ja asiantuntemukseen perustuvan auktoriteetin yhdistelyä. (Liukkonen 2013.)

Keränen (2014) on tutkinut pro gradu -tutkielmassaan sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia lainvalmistelutyöryhmissä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Keräsen käyttämä aineisto koostuu lainvalmisteluvirkamiesten ja sidosryhmien haastatteluista. Myös Keränen (mt. 66–68) havaitsee, että deliberaation edellytykset täyttyvät vain osittain eikä sidosryhmillä ole lainvalmistelutyöryhmissä juurikaan todellista vaikutusvaltaa lakitekstin sisältöön. Lisäksi deliberaation periaatteiden vastaisesti virkavalmistelijoiden koetaan päättävän, mikä on työryhmän tuottaman tiedon merkitys valmistelun kannalta. (Keränen 2014.) Sidosryhmien mukaan valmisteluvalta onkin virkamiehillä, jotka valmistelevat esitykset ja linjaukset hyvin pitkälle ilman sidosryhmiä tai heidän mukanaolosta huolimatta (mt. 58). Kuulemisiin ja lausuntopyyntöihin he suhtautuivat positiivisesti, vaikkakin totesivat, että ”niitä käytetään ja järjestetään, mutta niiden todellinen vaikutus valmisteltavaan asiaan jäi arvailujen varaan” (mt. 59–60). Vaikka sidosryhmien kanssa käydään keskustelua, he silti kokivat, että monet asiat on saatettu linjata etukäteen (mt. 66).

Vastaavasti lainvalmistelijat kokivat, että lausunnot ja kuulemiset eivät usein tuo uutta informaatiota, vaan tukevat tai jossain määrin täydentävät jo olemassa olevia käsityksiä (mt. 60–61). Haastatellut sidosryhmät eivät havainneet, että lainvalmistelutyöryhmissä käyty keskustelu ja harkinta olisivat juurikaan muuttaneet osallistujien mielipiteitä (mt. 68). Tämän lisäksi lainvalmistelutyöryhmien kokoonpanon määräytymisperusteet koettiin epäselviksi (mt. 64) ja konsensushakuisuus korostui ainoastaan haastateltujen lainvalmistelijoiden puheessa (mt. 67). Keräsen havainnot eivät vahvistaneet käsitystä korporatistisesta lainvalmistelusta, sillä sidosryhmät eivät esiintyneet valtion kanssa tasavertaisina neuvottelukumppaneina (mt. 73).

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on toteutettu useita tutkimuksia (Ervasti & Tala 1996; Ahtonen & Keinänen 2012; Ahtonen, Keinänen & Kilpeläinen 2011; Keinänen 2012; Pakarinen 2011, 2012a, 2012b; Pakarinen, Tala & Hämynen 2009; Rantala 2011), joissa on arvioitu valtioneuvoston toimia, joilla lainvalmistelua ja lakien laatua on pyritty parantamaan. Lisäksi Tala (2005; 2010; 2012) on tutkinut muun muassa oikeudellisen sääntelyn uusia muotoja sekä lainvalmistelun laatua ja vaikutuksia.

Ervasti ja Tala (1996) ovat tutkineet vuoden 1994 hallituksen esityksiä ja keränneet tietoa niiden rakenteesta, vaikutusarvioinneista ja esitysten muodostamisprosessista muun muassa haastatteleamalla lainvalmistelijoita. Haastattelujen mukaan lakihankkeet ovat monesti sidoksissa muihin hankkeisiin ja yhteiskunnan muutoksiin (mt. 114; ks. myös Tuori 1990, 16–19, 30) ja usein hankkeet voivat saada alkunsa ns. itsestään erilaisten keskustelujen tai aiempien hankkeiden pohjalta (mt. 117–118). Haastateltavat myös kokivat, että hankkeisiin liittyvä poliittinen ja

virkamiesohjaus vaihtelee hankkeiden painoarvon ja laajuuden perusteella, vaikka valmistelijoille jätettiin välillä paljonkin liikkumavaraa eikä ohjausta aina koettu selkeänä tai voimakkaana (mt. 118–120, 136). Välillä esitysten sisältö voi kokea suuriakin muutoksia, kun taas toisinaan perusperiaatteet pysyvät koko käsittelyn ajan samoina (mt. 120–122, 132).

Ervasti ja Tala havaitsivat myös, että sidosryhmät osallistuvat lainvalmisteluun perinteisesti työryhmjäsenyyden, kuulemistilaisuuksien tai lausuntojen kautta, mutta ryhmät myös oma-aloitteisesti lobbaavat valmistelijoita ja pitävät epävirallista keskusteluyhteyttä yllä virkamiesten kanssa (ks. myös Huuska 1986). Näin valmisteluun on mahdollista saada eri tahojen asiantuntemusta ja näkemyksiä esityksen mahdollisista vaikutuksista, mutta samalla sidosryhmiä voidaan sitouttaa valmisteltavaan hankkeeseen. Eräs haastateltava toi esille sidosryhmien ennalta tiedossa olevan mielipiteet, mikä vaikuttaa yleensä osallistamiskeinoihin ja niiden määrään. Haastattelusitaattien perusteella voi myös todeta, että usein isommat keskus- ja etujärjestöt edustavat tietyn toimialan toimijoita tai kansalaisia. (Ervasti & Tala 1996, 122–125, 134.)

Keinänen (2012) on tutkinut lainsäädäntöprosessin kuulemismenettelyä eduskunnan valiokuntien näkökulmasta. Kuten Liukkonen (2013), myös Keinänen on keskittynyt erityisesti valiokunnissa toteutettuihin asiantuntijakuulemisiin. Keinänen (2012, 137) toteaa:

"Yksi paremman sääntelyn toteutumisen edellytyksiä on, että sidosryhmät voivat osallistua lainvalmisteluun ja että heillä on aito vaikutusmahdollisuus valmistelun lopputulemaan. Tärkeää on, että sidosryhmiä kuullaan aidosti ja monipuolisesti lainvalmistelun eri vaiheissa. Lisäksi on tärkeää, että vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisesti ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa tuleviin muutoksiin."

Keinäsen mukaan valiokuntakäsittely on säädösehdotuksen tärkein vaihe eduskuntakäsittelyssä, sillä eduskunta ei voi enää täysistunnossa tehdä muita muutoksia säädösehdotukseen kuin mitä valiokunta on mietinnössään esittänyt (mt. 138). Keinänen kuitenkin myös esittää, että sidosryhmät voivat vaikuttaa lainvalmisteluun osallistumalla lainvalmistelutyöryhmiin sekä ylläpitämällä epämuotoista keskusteluyhteyttä lainvalmistelijoihin jo prosessin varhaisemmassa vaiheessa. Hän arvioi, että lakiehdotuksen käsittelyn valiokuntavaihe voi olla liian myöhäinen, jotta eri asiantuntijoilla ja sidosryhmillä olisi todellisia vaikutusmahdollisuuksia säädöksen lopulliseen sisältöön. (Mt. 148.)

Keinänen havaitsee tekemänsä kyselyn perusteella, että eniten vaikutusvaltaa valiokunnan päätöksiin on kyseistä hallituksen esitystä valmistelleilla ministeriön edustajilla. Toiseksi eniten valtaa arvioitiin olevan riippumattomilla asiantuntijoilla, kuten tutkijoilla ja professoreilla.

Kolmanneksi sijoittuivat muiden kuin asiaa valmistelleiden ministeriöiden edustajat. Seuraavaksi tulivat elinkeinoelämän sekä palkansaajajärjestöjen edustajat. Sen sijaan kaikkein vähiten vaikutusvaltaa valiokunnan päätöksentekoon vaikuttaisi olevan kansalaisjärjestöjen ja muilla elinkeinoelämän edustajilla. (Keinänen 2012, 140–141.)

Tala on yksi lainvalmistelututkimuksen merkittävimpiä akateemikkoja (Ervasti, Tala & Castrén 2000; Tala 2005, 2010; Tala, Rantala & Pakarinen 2011). Keinäsen (2012) tavoin myös Ervastian et al. (2000) tutkimus valtioneuvoston lainsäädäntötyöstä rajoittuu pääasiassa eduskunnan valiokuntien työskentelyn ja näkemysten tarkastelemiseen. He havaitsivat, että 1990-luvulla laajapohjaisten lainvalmisteluelinten käyttäminen vähentyi ja vastaavasti virkатыönä tehtävä lainvalmistelutyö lisääntyi (mt. 34). Heidän mukaansa 1990-luvulla annettuihin hallituksen esityksiin ei tullut merkittäviä parannuksia, vaikka useita tähän tähtääviä ohjeistuksia tuolloin laadittiinkin valtionhallinnossa (mt. 45–46).

Tala on todennut, että lainvalmisteluhankkeessa tulisi aina ottaa huomioon seuraavat näkökohdat: millaisella henkilökokoonpanolla lainvalmistelutyö tehdään ja kuinka järjestetään ulkopuolisten toimijoiden ja sidosryhmien tiedonsaanti-, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet lainvalmistelun eri työvaiheissa. Talan mukaan olennaista on saavuttaa mahdollisimman pätevä ja monipuolinen tiedollinen pohja valmistelutyön tueksi, jolloin myös lakien legitimitetin taso voi nousta. (Tala 2005, 132.) Myös harkinta eri vaihtoehtojen välillä voi myötävaikuttaa lainsäädännön parempaan laatuun, kun eri näkökulmat otetaan huomioon ja niitä tarkastellaan kriittisesti (Tala 2010, 795). Lisäksi Tuori (1990, 190–191) arvioi, että lait syntyvät parlamentin julkiseen ja rationaaliseen argumentaatioon perustuvan, yhteisymmärrykseen tähtäävän päätöksentekoprosessin lopputuloksena. Tässä suhteessa Tala ja Tuori uskovat siis deliberaation kykyyn parantaa säädösten ja lainvalmistelun laatua.

Rantala (2011) on tutkinut paremman sääntelyn normien noudattamista lainvalmistelussa. Keskeisenä aineistona Rantala on käyttänyt muun muassa lainvalmistelijoiden puolistrukturoituja teemahaastatteluita, jotka tarjosivat erinomaisen käytännön pohjan myös tämän tutkimuksen haastatteluihin ja niiden analysointiin. Rantala on havainnut, että tiukat hallitusohjelmakirjaukset, taloudelliset kehykset, kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja sopimukset rajoittavat laadukkaan lainvalmistelun mahdollisuuksia käytännössä kaventaen sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja eri vaihtoehtojen välistä punnintaa. Rantalan mukaan vahva poliittinen tai hallinnollinen ohjaus asettaa rajoituksia lainvalmistelulle, jolloin ylhäältä esitettyjen linjausten mukaiset sidosryhmien argumentit todennäköisimmin menestyvät. Toisaalta Rantala korostaa, että sidosryhmiin kohdistuu

”lisääntyviä odotuksia kantojen huolelliseen argumentointiin ja perusteluun sekä maltillisuuteen keskinäisen ymmärryksen saavuttamiseksi”. Ministeriöiden omat käytännöt sekä sidosryhmien kuulemisessa että hankkeiden dokumentoinnissa ja tiedottamisessa tekevät lainvalmistelusta kirjavaa eikä ministeriön sisäistä tukea aina koeta riittäväksi. Myös aikataulupaineet ja vähäiset henkilöresurssit aiheuttavat haasteita, ja tällöin sidosryhmien kuuleminen ja siihen reagointi sekä lainvalmistelusta tiedottaminen voivat jäädä vähemmälle huomiolle. (Rantala 2011, 212–218.)

Pakarinen (2012b) on väitöskirjassaan selvittänyt lainvalmisteluprosessia analysoimalla kaikki vuoden 2009 aikana eduskunnassa annetut hallituksen esitykset, kiinnittäen erityistä huomiota lainvalmisteluun sisältyvään sidosryhmien ja lainvalmistelijoiden vuorovaikutukseen. Pakarisen tutkimustulokset ovat samansuuntaisia Keinäsen (2012) ja myös Keräsen (2015) ja Demirbasin (2013) tulosten kanssa: vaikka lausuntoja säädösehdotuksesta pyydetään laajasti eri sidosryhmiltä, ei niillä välttämättä ole suurta painoarvoa lopullisen hallituksen esityksen muotoilussa. Pakarisen (2012b, 50) mukaan lausuntoja myös pyydetään ajoittain melko myöhäisessä vaiheessa, jolloin merkittävät sisältöpäätökset on voitu jo tehdä valmisteleavassa ministeriössä ja sen työryhmissä (ks. myös VNK 18/2007, 92).

OECD (2010) on tehnyt yhteistyössä Euroopan komission kanssa maatutkimuksia 15 Euroopan unionin jäsenmaasta keskittyen niiden sääntelypolitiikkojen sisältöihin. Suomen maaraportin mukaan hallinto- ja sääntelyjärjestelmä on Suomessa konsensusperäinen ja yhteistyöhön pyrkivä eikä politiikan teon ja lainvalmistelun välillä tehdä suurta eroa. Raportti kiittelee vuonna 2006 valmistunutta *Paremmän sääntelyn toimintaohjelmaa* (VNK 8/2006) ja toteaa, että Suomesta löytyy hyvän sääntelyn takaamiseksi tarvittavat työkalut ja prosessit, esimerkiksi kansalaisten kuulemismenettelyt, mutta kehitettäviä ja yhdenmukaistettavia toimenpiteitä löytyy edelleen. (OECD 2010, 14–16.)

Maaraportissa keuhataan myös Suomen avoimen demokratian perinnettä, joka osallistaa laajasti eri ryhmiä päätöksentekoon esimerkiksi internetiä ja eri verkkotyökaluja hyödyntäen. Kuitenkin myös kritiikkiä esitetään, sillä OECD:n mukaan Suomessa sidosryhmien kuulemisissa suositaan jo tuttuja organisoituneita ryhmiä, kuulemisten toteutusta ei seurata eikä kuulemisen laiminlyönnistä tule seuraamuksia. Perinteisten kuulemistapojen (julkiset kuulemistilaisuudet ja lausunnot) lisäksi julkishallinnon tulisi tarjota vaihtoehtoisia, laajempia ja yhä varhaisempia ja proaktiivisempia osallistumismuotoja esimerkiksi valmistelevien työryhmien tai verkkosovellusten muodossa. Kansalaisten ja muiden sidosryhmien aktiivisesta kuulemisesta pitäisi tulla virkamiehille

arkipäiväinen toimintatapa, minkä vuoksi myös sääntelyn laatuun ja vaikutusten ennakkoarviointiin tulee kiinnittää jatkuvaa huomiota. (Mt. 18–20.)

Tala (2010) on tehnyt lainsäädäntötoiminnasta vertailevaa tutkimusta eri Euroopan maiden välillä OECD:n toteuttamien maatutkimusten pohjalta. Hän toteaa, että erilaiset tavoitteet, ohjelmat ja ohjeet eivät takaa niiden varsinaista toteuttamista ja jalkauttamista lainvalmistelun arkikäytäntöihin. Myöskään poliittinen ja virkamiesjohto ei ole kokonaisuudessaan aidosti sitoutunut lainsäädännön laadun parantamiseen. Ongelmana on myös se, että useimmiten isot ja vakiintuneet sidosryhmät saavat äänensä kuuluviin pienempien ja uudempien kansalais- ja sidosryhmien kustannuksella. (Tala 2010, 806–807.)

Niedziakowski et al. (2015) ovat havainneet, että sidosryhmien osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon on vielä varsin rajoittunutta kommunismin jälkeisessä Puolassa, tarkoittaen lähinnä sidosryhmien tiedottamista ja konsultointia (vrt. Kravchenko 2002). Top-down-malli dominoi toimintakulttuuria ja kommunismin aikaiset toimintatavat ja kansalaisjärjestöjen vähäinen määrä entisestään vahvistavat tätä mallia. He (2015, 17) kuitenkin havaitsevat, että ei-valtiollisten toimijoiden mukanaolo päätöksenteossa on asteittain lisääntynyt tietyillä päätöksentekoalueilla. Sidosryhmien osallistaminen ilmenee lähinnä erilaisten keskustelutilaisuuksien tai suunnitelmien kommentointimahdollisuuden kautta (mt. 14). Sidosryhmien asiantuntijuuteen ei kuitenkaan luoteta tarpeeksi, jotta heillä olisi todellista sanavaltaa (mt. 15).

Öberg (2002) on tutkinut hallinnollisen korporatismin (*administrative corporatism*) vaikutusta luottamukseen ja deliberaatioon käyttäen Ruotsin julkishallintoa esimerkkinään. Hän toteaa, että korporatistinen päätöksentekoprosessi muistuttaa enemmän deliberaatiota kuin kilpailevien intressien välistä neuvottelua, sillä päätöksentekoon osallistuneiden osapuolten preferenssit muuttuvat usein keskustelujen aikana, kun myös muut intressit ovat edustettuina (mt. 455–456). Deliberaation korostaminen neuvotteluiden sijaan tekee Öbergin tutkimuksesta mielenkiintoisen, sillä esimerkiksi Eckstein (1960) on puhunut valtion ja sidosryhmien välisestä neuvottelusta korporatismin yhteydessä.

Craig (2013) on tutkinut Euroopan unionin Lissabonin sopimusta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, missä määrin sopimuksen säatelemässä päätöksenteossa ja lainvalmistelussa näkyy osallistavan demokratian piirteitä. Lissabonin sopimuksessa todetaan muun muassa, että EU:n instituutioiden täytyy ylläpitää avointa ja säännöllistä keskusteluyhteyttä kansalaisyhteiskunnan ja sen eri yhdistysten kanssa, minkä lisäksi komission täytyy toteuttaa laajoja konsultaatioita, joilla

unionin toimia tehdään läpinäkyviksi. (EU 2007/C 306/01.) Craigin arvion mukaan ennen Lissabonin sopimusta eri EU-instituutiot eivät olleet erityisen sitoutuneita tai halukkaita lisäämään kansalaisten laissa määriteltyjä sitovia osallistumisoikeuksia EU-lainsäädännön valmisteluun liittyen. Tällainen lähestymistapa voisi väitetysti hidastaa komission ja koko unionin työtä ja olla siksi haitaksi. Craig toteaa, ettei Lissabonin sopimus kuitenkaan tarjoa kovinkaan konkreettisia tapoja edistää kansalaisten osallistumista EU-päätöksentekoon. (Craig 2013, 67–70.)

Verkkodemokratia ja verkko-osallistuminen ovat ilmiöinä vielä suhteelliseen nuoria, mutta tutkimusta aiheesta löytyy verrattain hyvin (Coleman 2004; Macintosh 2004; Macintosh et al. 2003, 2009a, 2009b; Moss & Coleman 2014; Liste & Sørensen 2015). Esimerkiksi Coleman (2004) on selvittänyt parlamenttien ja kansalaisten välistä kanssakäymistä eri verkkosovellusten hyödyntämisen näkökulmasta. Hän havaitsee, että verkossa tapahtuva sidosryhmien konsultointi mahdollistaa julkisen deliberaation ja tarjoaa osallistumiskanavan niille, joita ei muutoin välttämättä kuultaisi päätöksenteossa. Toisaalta, internet ei itsessään ole kovinkaan osallistava ja inklusiivinen väline, jolloin hallinnon tulee aktiivisesti kannustaa kansalaisia osallistumaan (ks. myös Moss & Coleman 2013, 416). Coleman lisäksi toteaa, että verkkokeskustelu voi olla varsin laadukasta, aktiivista ja hyvin argumentoitua (vrt. Wilhelm 2000; Dahlgren 2005). Olennaista kuitenkin on, että hallinto ja poliitikot integroivat uudet verkkotyökalut kiinteäksi osaksi työtään (ks. myös Demirbas 2013) ja samanaikaisesti kansalaisten täytyy omaksua ja oppia käyttämään internetin sovelluksia ja alustoja osana poliittista vaikuttamistaan. (Coleman 2004, 15–17.)

Kuten osassa edellä kuvattuja tutkimuksia on todettu, lausuntomenettely voi olla liian myöhäinen vaihe sidosryhmille vaikuttaa lainvalmistelussa. Lainvalmistelun varhaisen vaiheen sidosryhmiä osallistavista menetelmistä ei kuitenkaan ole tehty kovinkaan paljoa tutkimusta, mikä asian merkittävyyden suhteen on erikoista. Tässä tutkielmassa pyritäänkin valottamaan tätä lainvalmisteluprosessin vaihetta, jossa säädösvalmistelun tavoitteita ja vaihtoehtoja aletaan vasta hahmotella ja säädöstekstiä alustavasti muotoilla.

1.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Hallituksen esitys. Valtioneuvoston antama hallituksen esitys on kanava, jota pitkin valtioneuvostossa, sen asettamissa työryhmissä (aiemmin komiteoissa) tai ministeriössä virkatyönä valmistellut ehdotukset uuden lain säätämisestä tai vanhan muuttamisesta tai kumoamisesta siirretään eduskunnan käsiteltäviksi (Jyränki & Husa 2012, 229–230). Suomen perustuslain 70 pykälän mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä tai

kansanedustajan lakialoitteella. Lisäksi perustuslain 53 pykälässä säädetään, että myös 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalla aloite lain säätämiseksi (ts. kansalaisaloite). Perustuslain 40 pykälän mukaan hallituksen esitykset tulee käsitellä valmistelevasti valiokunnassa ennen niiden lopullista käsittelyä eduskunnan täysistunnossa. Hallituksen esitystä on mahdollista täydentää ja se voidaan myös peruuttaa. Täydentävää esitystä ei kuitenkaan voida antaa enää sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä siitä. (PeL 40 §, 53 §, 70 §.)

Sidosryhmä. Lakihankkeen valmisteluvastuussa olevien ministeriön virkamiesten lisäksi lainvalmistelutyöryhmiin voi usein kuulua myös eri sidosryhmien edustajia esimerkiksi järjestöistä, elinkeinoelämästä ja akateemisesta maailmasta (Slant et al. 2014, 35). Oikeusministeriö määrittää ohjeissaan säädösvalmistelun kuulemisesta (OM 59/2015, 11) sidosryhmiksi toiset viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset sekä kansalaiset. Sidosryhmien osallistumista valmistelutyöryhmiin pidetään tärkeänä heidän tarjoamien uusien näkökulmien vuoksi, mutta samalla nämä työryhmät toimivat esimerkiksi järjestöjen merkittävänä vaikutuskanavana (Pakarinen 2011, 32). Myös Rantala (2011, 20) toteaa, että vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien lisäksi keskeisiä päätöksentekoon osallistuvia tahoja ovat myös virkamiehet, asiantuntijat ja sidosryhmät. Rantala jakaa sidosryhmät neljään kategoriaan: hallinnon, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kolmannen sektorin edustajiin. Tässä tutkielmassa 'sidosryhmillä' tarkoitetaan kaikkia muita lainvalmisteluun osallistuvia toimijoita kuin valmistelevan ministeriön toimijoita. Tämän tutkielman sidosryhmäkäsitys pohjaa tässä esitettyihin laajoihin määritelmiin. Vaihtoehtoisesti voidaan puhua eturyhmistä tai intressiryhmistä, joiden voidaan ajatella kuuluvan sidosryhmä-kattokäsitteen alle.

Säädös, säännös. Säädöksellä tarkoitetaan kokonaista lakia tai asetusta, kun taas säännös on säädöksen yksittäinen kohta, esimerkiksi tietty momentti erästä säädöksen luvusta (OM 37/2013, 442).

Osallisuus. Käsitteenä 'osallisuus' liittyy kiinteästi demokratiaan. Perinteisesti nykyaikaiset kansallisvaltiot takaavat kansalaistensa osallisuuden edustuksellisuuden kautta: kansa voi osallistua päätöksentekoon äänestämällä vaaleissa edustajiaan valtiopäiville. Viime vuosikymmenien aikana edustuksellisen demokratian rinnalle ja sen täydentämiseksi on kehitetty myös suoran osallisuuden muotoja. Käsitteinä 'osallisuus' ja 'osallistuminen' on erotettava toisistaan. Osallistumiseen liittyy kiinteästi ajatus kansalaisesta aktiivisena toimijana, joka osaa ja saa toimia välittömänä vaikuttajana yhteiskunnallisten asioiden parissa. Osallisuus sen sijaan on laajempi käsite, tarkoittaen myös laissa sääntelemätöntä omaehtoista ja vapaamuotoista kansalaistoimintaa, kansalaisaktivismia tai

järjestöosallisuutta. Osallisuus voidaan jakaa neljään kategoriaan: 1) tieto-osallisuus, 2) suunnitteluosallisuus, 3) päätösosallisuus ja 4) toimintaosallisuus. (VNK 3/2002, 4.)

Tieto-osallisuus viittaa kansalaisten oikeuteen saada ja tuottaa tietoa. Tieto-osallisuus on helppo toteuttaa esimerkiksi kansalaisten tiedottamisen ja kuulemisen kautta. Suunnitteluosallisuus on tieto-osallisuutta syvempää, tarkoittaen kansalaisten ja julkishallinnon välistä hankkeiden valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta. Päätösosallisuus edellyttää kansalaisten suoraa osallistumista heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Päätösosallisuutta voi vahvistaa delegoimalla päätösvaltaa ylemmiltä päätöksentekoeleimilta alemmille. Toimintaosallisuus sen sijaan edellyttää kansalaisten oman toiminnan mahdollistamista esimerkiksi järjestötoiminnan kautta. (VNK 3/2002, 4-5.)

Osallistuminen viittaa kollektiiviseen ihmisten vuorovaikutukselliseen toimintaan, jonka tarkoituksena on tuoda esille uusia tai asianosaisille tärkeitä asioita tai vaihtoehtoisesti tukea tai vastustaa jotain asiaa. Aktiivinen kannanottojen esittäminen tai hankkeiden valmisteluryhmien jäsenyys ovat esimerkkejä yhteiskunnallisesta osallistumisesta. Osallistaminen sen sijaan tarkoittaa hallinnon tai päätöksentekijöiden aktiivisia toimia, joilla yritetään saada kansalaisia osallistumaan. Tällöin aloitteentekijänä toimii hallinto, joka tarjoaa alustan tai välineen osallistua. (OM 14/2010, 34.)

1.4. Tutkimuskysymykset

Kiinnostus osallistavaa demokratiaa kohtaan on kasvanut viime vuosikymmenien ajan kansainvälisesti ja myös Suomessa. Suomea on perinteisesti pidetty konsensusdemokratian maana, sillä eri sidosryhmiä on yleisesti haluttu osallistaa ja kysyä mielipiteitä valmisteltaviin asioihin. Julkishallinto onkin laatinut useita ohjeita, joilla kansalaisten osallistumista päätöksentekoon ja myös lainvalmisteluun tulisi edistää. Viime vuosien aikana on lisäksi kehitetty erilaisia sähköisen osallistumisen muotoja, joilla on tavoiteltu laajempaa yleisöä ja julkisuutta käsiteltäville asioille. On arvioitu, että laajempi osallistuneiden joukko tarjoaa kattavammin tietoa käsiteltävästä asiasta ja myötävaikuttaa näin lainsäädännön laatuun. Lisäksi, julkinen keskustelu voi johtaa preferenssien uudelleenmuotoiluun ja kaikkien hyväksyttävissä olevien päätösten tekemiseen.

Edellä esitetyn perusteella muotoillaan tämän tutkielman tutkimuskysymykset seuraavasti:

T1: Toteuttaako suomalainen lainvalmisteluprosessi osallistavan demokratian ihanteita?

T2: Liittyykö suomalaiseen lainvalmisteluun deliberaatiota eri osapuolten kesken?

T3: Huomioidaanko eri sidosryhmät tasapuolisesti suomalaisessa lainvalmistelussa?

T4: Hyödynnetäänkö suomalaisessa lainvalmistelussa verkkodemokratian menetelmiä?

Näihin kysymyksiin etsitään vastauksia ministeriöiden lainvalmisteluun osallistuville virkamiehille toteutetuista haastatteluista. Haastateltavat virkamiehet valitaan mahdollisimman monesta ministeriöstä, jotta tutkittavasta ilmiöstä, lainvalmistelusta, saataisiin mahdollisimman laaja käsitys. Lisäksi on mahdollista, että eri ministeriöissä lainvalmisteluun liittyvät menettelyt ja toimintatavat eroavat jossain määrin toisistaan. Mikäli tutkimus kohdistettaisiin ainoastaan yhteen tai muutamaaan tiettyyn ministeriöön, täytyisi tämä huomioida myös teoreettisessa viitekehyksessä temaattisena taustoituksena. Tämän tutkielman tarkoituksena on kuitenkin muodostaa mahdollisimman laaja-alainen käsitys suomalaisen lainvalmistelun osallistavista piirteistä virkamiesten näkökulmasta, jolloin haastateltavien valinta eri ministeriöistä on perusteltua. Haastateltavat virkamiehet pyritään valitsemaan niin, että heillä olisi pitkä kokemus suomalaisesta lainvalmistelusta ja sen eri vaiheista ja ominaispiirteistä. Tässä kohtaa tulee kuitenkin huomauttaa, että haastattelut eivät ole yleistettävissä suomalaista lainvalmistelua kokonaisuudessaan kuvaaviksi eikä yleistyksiä voida näin ollen tehdä ministeriöiden välillä tai niiden sisällä. Tavoitteena on ainoastaan valottaa ilmiötä ja kartoittaa yksittäisten lainvalmistelijoiden henkilökohtaisia kokemuksia.

1.5. Tutkielman rakenne

Tämä pro gradu -tutkielma koostuu kuudesta pääluvusta. Ensimmäisessä luvussa on esitelty tutkimuksen taustaa ja aiempaa tutkimusta, minkä tarkoituksena on asettaa tutkimus oikeaan kontekstiin. Lisäksi on esitelty olennaisia käsitteitä sekä varsinaiset tutkimuskysymykset. Luvussa kaksi perehdytään tarkemmin suomalaiseen lainvalmisteluun ja sitä ohjaaviin ohjeisiin. Asiaa käsitellään Suomen lainsäädännön näkökulmasta sekä valtionhallinnon ja ministeriöiden laatimien ohjelmien ja ohjeiden kautta.

Kolmannessa luvussa esitetään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Kirjallisuus liittyen osallistaviin demokratiateorioihin muodostaa luvun laajimman yksittäisen alaluvun, jossa myös esitellään merkittävien osallistavan demokratian teoreetikkojen Barberin ja Patemanin käsityksiä. Tavoitteena on tuoda esiin syyt, joiden vuoksi osallistavan demokratiateorian suosio on kasvanut 1900-luvun loppupuolelta lähtien. Tämän jälkeen perehdytään deliberatiiviseen demokratiateoriaan,

esitellen eri keinoja ja käsityksiä deliberaation lisäämisestä poliittisessa päätöksenteossa. Luvussa käsitellään myös pluralistista ja korporatistista päätöksentekoa ja Skandinaavisille demokratioille tyypillistä konsensusdemokratiaa. Luvun lopussa keskitytään verkkodemokratian keinoihin lisätä kansalaisten osallistumista demokraattisiin prosesseihin. Lopuksi vedetään yhteen edellä esitetyt teoreettiset lähtökohdat, sidotaan ne suomalaisen lainvalmistelun kontekstiin ja käydään tutkimuskysymykset uudestaan läpi.

Luvussa neljä käsitellään tutkimuksen toteuttamista. Tällöin esitellään tutkimusasetelma sekä pohditaan puolistrukturoidun teemahaastattelun etuja ja käytännön lähtökohtia. Lopuksi esitellään yleiskuvaus haastatteluin kerätystä aineistosta ja seikoista, jotka tulee ottaa huomioon analysoitaessa haastatteluaineistoa. Kuten huomataan, litteroitu aineisto on aluksi teemoiteltu teorian esittämällä tavalla, minkä jälkeen on tehty tyypittelyä, jotta tutkimuksen kannalta kiinnostavat esimerkit ja näkökohdat saadaan esille.

Luvussa viisi esitellään varsinaisen analyysin tulokset. Luku on jaettu viiteen alalukuun teoreettisen viitekehyksen ja haastatteliteemojen esittämällä tavalla. Sitomalla tuloksia edellä esitettyyn teoriaan ja aiempiin tuloksiin voidaan selkeästi havaita, ovatko haastatteluaineiston löydökset samansuuntaisia aiempien käsitysten ja tulosten kanssa. Lopuksi luvussa kuusi esitellään tutkimuksen keskeiset havainnot tiivistäen edellisen luvun tuloksia ja pohtien niitä syvällisemmin teorian valossa. Aluksi vastataan esitettyihin tutkimuskysymyksiin sekä reflektoidaan tuloksia edellä esitettyyn teoriaan. Lisäksi muotoillaan suosituksia, joilla lainvalmistelun osallistavia piirteitä voitaisiin lisätä. Lopuksi arvioidaan tutkimuksen toteutusta sekä saavutettuja tuloksia ja esitetään mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita.

2. LAINVALMISTELU

Lainsäädäntö on valtion yksi keskeisimmistä keinoista ohjata yhteiskuntakehitystä (Niemivuo 2010, 203; Ervasti & Tala 1996, 19; Tala 2002; Jyränki 2003, 285; Stendahl 2003) ja se onkin yksi tärkeimmistä hallitsemisen välineistä (Jyränki & Husa 2012, 218; Jyränki 1998, 133). On myös sanottu, ettei oikeutta voi ymmärtää tutkimatta politiikkaa ja valtiota (Kyntäjä & Laitinen 1983, 134; Tala 2002; Tuori 2002). Suomalainen yhteiskunta on vuosien aikana oikeudellistunut eli sääntelyn määrä on kasvanut kaikilla elämän alueilla (Ervasti & Tala 1996, 31; Tuori 2002, 155–156), mikä osaltaan on lisännyt valtioon kohdistuvia odotuksia ja kansalaisten osallistumisvaatimuksia (Tuori 1990, 38). Osallistamalla eri sidosryhmiä lainvalmisteluun toteutetaan samalla osallistavan demokratian ihanteita. Tässä luvussa esitellään tarkemmin Suomen lainsäädäntömenettelyä ja siihen liittyvää sääntelyä ja hallinnon ohjeistuksia.

2.1. Lainvalmisteluprosessi Suomessa

Lainsäädäntö hallinnan välineenä

Tuorin mukaan lainsäädäntö voidaan nähdä sopimustoimintana. Modernissa yhteiskunnassa lainsäädäntöön liittyvässä poliittisessa päätöksenteossa vapaat, tasa-arvoiset ja rationaalisesti toimivat yksilöt solmivat edustajiensa välityksellä ”sopimuksia, jotka tiivistävät yleistahdon ja ilmentävät kaikkien yksilösubjektien yhteisiä intressejä”. Tuori pitääkin säädöksiä parlamentin julkiseen ja rationaaliseen argumentaatioon perustuvan, yhteisymmärryksen tähtäävän päätöksentekoprosessin lopputuloksena. (Tuori 1990, 134, 190–191.)

Jyränki arvioi, että suomalaisen käsityksen mukaan oikeusjärjestys ei ole muuttumaton eikä se myöskään ilmaise pysyviä arvoja. Lainsäädäntö tulisi sen sijaan ymmärtää välineeksi, jolla yhteiskuntaa ja sen eri toimijoita voi ohjailla (Tuori 2002, 79), minkä lisäksi lait ovat muutettavissa yhteiskunnallisten arvojen ja valtarakenteiden muuttuessa (ks. myös van Aeken 2011; Ervasti 2007; Ervasti & Tala 1996). Jyrängin mukaan lainsäädäntö- ja hallitusvalta voivat lähentyä toisiaan. Käytännössä tämä näkyy siinä, hallitusohjelma on nykypäivänä merkittävä lainsäädäntöhankkeiden käynnistäjä, minkä lisäksi ministerit voivat käynnistää ministeriöissä uusia lainvalmisteluhankkeita. Tässä vaiheessa on kuitenkin syytä mainita, että myös kansanedustajilla on aloiteoikeus, vaikka kansanedustajien lakialoitteet muodostavatkin selvän vähemmistön kaikista eduskunnan käsitteilyyn tulevista lakialoitteista. (Jyränki 1998, 98; 125–126; 133.)

Jyrängin mukaan lainsäädäntövalta ilmentää valtion tahtoa yleisimmässä ja korkeimmassa muodossa, asettaen toimeenpano- ja tuomiovallan sen alapuolelle. Hän myös arvioi, että yksi demokratian olennaisin ominaisuus on vapaa ja julkinen kansalaiskeskustelu ennen ja jälkeen varsinaista päätöksentekoa, jonka edustuselin tekee. (Mt., 67–68.) Näin ollen Jyränki kannattaa jäljempänä esiteltyjen deliberatiivisten demokratiateorioiden tapaan päätöksentekoa edeltävää keskustelua, joka mahdollistaa eri mielipiteiden arvioimisen ja vaihtoehtojen punninnan. Se, missä määrin tämä keskustelu vaikuttaa säädöksen lopulliseen muotoon, on kuitenkin edellä esitetyn tutkimuksen perusteella epäselvää, minkä vuoksi tätä seikkaa pyritään valottamaan tässä tutkielmassa.

Jyrängin ja Husan (2012, 228–229) mukaan lainvalmistelu ymmärretään nykyisin tietoon ja asiantuntemukseen perustuvaksi sekä järkipäiseen suunnitteluun yleisesti rinnastettavaksi toiminnaksi, johon lakitekninen osaaminen olennaisena osana liittyy. Tala (2005, 90, 94–95) tiivistääkin lainvalmistelun olevan ”erityislaatuinen asiantuntemuksen, työnjaon, vaikutus- ja määräysvallan sekä poliittisen vastuun yhdistelmä”.

Suomalainen lainvalmisteluperinne

Lainvalmisteluhankkeet vaihtelevat merkittävästi niiden laajuuden ja asiasisältöjen perusteella. Talan (2005, 132) mukaan Suomessa lainvalmistelusta suurin osa tehdään virkatyönä valtioneuvostossa. Näin varsinkin silloin, kun kyseessä on suppeampi lakihanke tai voimassaolevan lain muutokseen liittyvä lakihanke. Tällöin sidosryhmien, siis elinkeinoelämän, akateemisen maailman sekä järjestöjen vaikutus rajoittuu useimmiten kuulemis- ja lausuntomenettelyyn (ks. myös Niemivuo 2002, 75–77). Erilaisia työryhmiä hyödynnetään, kun kyseessä on laajempi lainvalmisteluhanke ja kun on tärkeää saada mahdollisimman laaja tietopohja hallituksen esityksen laatimisen pohjalle. Näissä työryhmissä on usein edustajia myös ministeriön ulkopuolisista sidosryhmistä, kuten akateemikkoja sekä elinkeinoelämän ja etujärjestöjen edustajia. (Tala 2005, 132.) Tässä yhteydessä täytyy kuitenkin nostaa esille vahvimpien yhteiskunnallisten etujärjestöjen käytössä olevat resurssit (esim. raha, aika, sosiaaliset verkostot), joiden avulla niiden mielipiteet nousevat usein pieniä etujärjestöjä näkyvämmiksi (ks. myös Jyränki & Husa 2012, 229). Myös Keinänen (2012) on havainnut tutkimuksissaan vastaavan ilmiön, eli suuremmat toimijat jyräävät pienemmät, kun kyse on vaikutusvallasta lainvalmisteluun.

Suomen perustuslain valtiojärjestyksen perusteita koskevassa 1. luvussa säädetään valtiollisten tehtävien jaottelusta perinteisen vallan kolmijako-opin mukaisesti, jolloin lainsäädäntövalta,

hallitusvalta, tuomiovalta erotetaan toisistaan. Perustuslain 3 pykälän 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta. Tämän lainsäädäntövallan kautta eduskunta vaikuttaa koko julkisen vallan koneiston toimintaan. (Jyränki & Husa 2012, 138.) Jyränki ja Husa huomauttavat, että Suomessa säädösvalta on jaettu kansallisten (eduskunta) ja ylikansallisten orgaanien (mm. Euroopan unioni) kesken. Ulkoperäisiä lakeja hyväksyessään eduskunta ei voi poiketa kansainvälisistä velvoitteista, joihin Suomi on sitoutunut. (Mt. 219, 222–224.)

Valtioneuvostolla on merkittävä rooli lainsäädäntötyössä, sillä se johtaa lainvalmistelua ja vaikuttaa tätä kautta lakien asiasisältöön. Lainvalmistelu voidaankin nähdä myös hallintotoimintana varsinaisen lainsäädäntövallan käytön ohella. (Jyränki & Husa 2012, 139, 228.) Hallitusohjelmat, valtioneuvoston periaatepäätökset ja kannanotot ovat merkittäviä lainvalmistelun aloittamiseen vaikuttavia tekijöitä. Jyränki ja Husa (2012, 228) esittävätkin, että hallitusohjelma on ensi sijassa lainsäädäntöohjelma ja vasta toissijaisesti valtionaloutta ja yhteiskuntaa koskeva suunnitelma (ks. myös Jyränki 2003, 298). Kuten jäljempänä todetaan, myös Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EU kehystävät kansallista lainvalmistelua (Jyränki 2003, 328–330; Tala 2002, 106).

Eduskunnalla ei ole omaa lainvalmistelukoneistoa, mikä on merkittävin eduskunnan lainsäädäntövaltaa rajoittava tekijä. Jyränki ja Husa (2012, 228) esittävät, että demokraattinen legitimitetti lakien säätämiselle säilyy, kun lainvalmistelua valvoo ja johtaa parlamentaarisesti vastuunalainen valtioneuvosto itsenäisen virkamiehistön sijaan (ks. myös Hunold 2001). Suomen 12 eri ministeriötä vastaavat oman hallinnonalansa lainvalmistelusta, asianosaisen ministerin ohjauksessa (Niemivuo 2010, 2017). Vahvan poliittisen ohjauksen puuttuessa virkamiesten rooli lainvalmistelussa voi kuitenkin olla hyvinkin merkittävä.

Yksityiskohtaisemmin lainsäädäntömenettelystä on säädetty perustuslain 6. luvussa. Kuvassa 1 on esitelty lainvalmisteluprosessi pääpiirteissään (ks. myös Niemivuo 2010, 219).



Kuva 1. Lainvalmisteluprosessi. Lähde: Finlex, Lainvalmistelun prosessiopas.

Perustuslain 70 pykälän mukaan lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille joko hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella. Vuodesta 2012 lähtien myös vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Marraskuuhun 2016 mennessä kansalaisaloitteita on tehty noin 550 kappaletta, joista ainoastaan 14 on päätynyt eduskunnan käsiteltäväksi (Kansalaisaloite.fi, 13.11.2016). Myös kansanedustajien tekemien lakialoitteiden merkitys on vähäinen, rajoittuen lähinnä olemassa olevia lakeja koskeviin pieniin muutosehdotuksiin. (Niemivuo 2010, 209.)

Pääosa lakialoitteista tuleekin vireille valtioneuvoston antamilla hallituksen esityksillä. Esimerkiksi vuosien 2010–2016 aikana eduskunnan käsiteltäväksi on annettu vuosittain noin 150–360 hallituksen esitystä (Finlex 6.10.2016). Syy hallitusten esitysten suureen määrään verrattuna yksittäisten kansanedustajien tekemiin lakialoitteisiin piilee valmistelukoneistossa. Kaikkiin eduskuntakäsittelyyn tuleviin lakialoitteisiin tulee sisältyä täydellinen säädöstekstin muotoon kirjoitettu lakiehdotus. Kansanedustajilla ei kuitenkaan ole käytettävissään vastaavia resursseja, tietopohjaa ja lakitekniistä asiantuntemusta, joita taas valtioneuvostolla on eri ministeriöiden kautta. (Jyränki & Husa 2012, 230, 232.) Tästä syystä kansanedustajien tekemät lakialoitteet jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle ja huomio kiinnittyykin erityisesti hallituksen esityksiin ja niihin liittyvään lainvalmisteluprosessiin.

Ennen kuin varsinainen lakihanke etenee eduskuntakäsittelyyn, tehdään tarvittavia esi- ja perusvalmisteluita. Ensimmäiseksi vastuunalaisen ministeriön tulee arvioida lakihankkeen käynnistämisen tarve ja valmistelun kulku. Tulee myös päättää, valmistellaanko lakihanketta ministeriössä virkatyönä vai laajemmassa työryhmässä. Lisäksi tulee koota asiaa koskevat aikaisemmat selvitykset sekä kartoitettava säädettävän asian nykytila, epäkohdat ja tavoitteet mahdollisesti uusien tutkimusten ja selvitysten avulla (ks. myös Kyntäjä & Laitinen 1983, 213). Perusvalmistelun keskeisin tehtävä on laatia sisällöltään, muodoltaan ja rakenteeltaan mahdollisimman viimeistellyt säädösehdotukset sekä niiden perustelut. Tämä prosessi edellyttää perehtyneisyyttä säädettävään ilmiöön ja hyvää tietopohjaa säädöksen tarkoituksellisuuden tueksi. Samalla hahmotellaan uudistuksen tavoitteet, eri vaihtoehdot ja vaikutukset. (Niemivuo 2010, 221–222.)

Koska perusvalmistelun tavoitteena on useimmiten muodostaa viimeistely säädösehdotus, on tärkeää, että sidosryhmäosallistumiseen ja -kuulemiseen kiinnitetään huomiota mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lainvalmisteluprosessia. Kuulemisella tarkoitetaan lainvalmistelun yhteydessä tapahtuvaa sidosryhmien ja kansalaisten mielipiteiden, tietojen ja kokemusten hankkimista.

Kuulemisella tavoitellaan lainvalmistelun avoimuutta ja hyvää laatua, minkä lisäksi sen avulla pyritään parantamaan luottamusta säädöksiin ja päätöksentekoon. Kuulemisella pyritään niin ikään avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen lainvalmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä. (VNK 2016b.)

Säädösvalmistelun alkaessa tuleekin suunnitella miten, kuinka laajasti ja millä aikataululla kuuleminen toteutetaan. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kuulemisohjeita koskevan periaatepäätöksen (VNK 2016b) mukaan sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen tulisi toteuttaa niissä valmisteluvaiheissa, joissa nämä toimijat voivat ”tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan”. Ongelmallista on kuitenkin se, että ohjeissa mainitaan ainoastaan laajat ja vaikutuksiltaan merkittävät säädöshankkeet, joissa kuuleminen pitäisi toteuttaa useassa eri vaiheessa jo ennen varsinaisen säädösehdotuksen valmistumista. Sidosryhmien todellisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi olisi kuitenkin tärkeää osallistaa näitä toimijoita jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lähes jokaisessa lainvalmisteluhankkeessa varsinkin silloin, kun käsiteltävä asia koskee juuri heidän toimialaansa. Ohjeiden epämääräisyys voikin lisätä ministeriöiden lainvalmistelukäytäntöjen hajanaisuutta.

Kuuleminen voidaan toteuttaa usein eri tavoin: keskustelutilaisuuksina, laajapohjaisena työryhmävalmisteluna, kyselyinä tai kirjallisina lausuntoina. Lainvalmistelussa sidosryhmiä ja kansalaisia pyydetään antamaan kirjallinen lausunto perus- ja esivalmistelun tuloksena syntyneestä säädösehdotuksesta. Näin tulee toimia silloinkin, kun säädösvalmistelun aikaisemmissa vaiheissa on käytetty erilaisia kuulemisen menetelmiä. Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan lausunnot voidaan jättää pyytämättä ainoastaan perustelluista syistä. Lausuntopyyntöön liitetään säädösluonnos ja mahdolliset muistiot sekä tausta-aineistot, jotka ovat tarpeellisia säädösehdotuksen sisällön ymmärtämiseksi. Lausuntopyynnöt toimitetaan sidosryhmille esimerkiksi sähköpostilla tai lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelun välityksellä. Myös muut kuin ne, joilta lausuntoa on erityisesti pyydetty, saavat antaa lausuntonsa käsiteltävästä asiasta. (VNK 2016b.)

Lausuntojen antamiseen asetetaan kuulemisohjeissa tietyt määräajat. Tavallisesti kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa, mutta laajoissa säädöshankkeissa lausuntoajan tulisi olla vähintään kahdeksan viikkoa. Ainoastaan perustelluista syistä lausuntoaika voisi olla lyhyempi. Kun määräaika on umpeutunut, saapuneet lausunnot käsitellään valmistelussa vastaavassa työryhmässä ja tarvittaessa lausunnolla olevaa säädösehdotusta muokataan näiden lausuntojen perusteella. Oikeusministeriön suosituksen mukaisesti sidosryhmiä ja kansalaisia tulisi tiedottaa, miten saapuneet lausunnot ovat vaikuttaneet

käsillä olevaan säädösehdotukseen ja miksi joitain ehdotuksia ei ole otettu huomioon. Lausunnot ja/tai lausuntotiivistelmä julkaistaan usein valmisteluprosessin aikana. (VNK 2016b.)

Perustuslain 72 pykälässä säädetään lakiehdotuksen eduskuntakäsittelystä. Ensimmäisenä lakialoitteesta käydään lähetekeskustelu, jossa päätetään, mihin valiokuntaan lakiehdotus lähetetään valmisteltavaksi. Valiokunta kuulee yleensä monipuolisesti erilaisia asiantuntija- ja intressitahoja lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn valmistelussa (ks. myös Arter 1999, 213). Myös toisilta valiokunnilta on mahdollista pyytää lausuntoja. Valiokunnilla on lisäksi ehdoton oikeus saada hallitukselta tehtävänsä täyttämiseksi kaikki tarpeelliset tiedot myös salassa pidettävistä asioista. Mikäli valiokunta ei hylkää lakiehdotusta, se tekee eduskunnan täysistunnolle suunnatussa mietinnössään ehdotuksen perusteluineen siitä, minkä sisältöisenä laki tulisi hyväksyä. (Jyränki & Husa 2012, 230–231.)

Lähetekeskustelun ja valiokuntamietinnön jälkeen lakiehdotuksen hyväksymisestä päätetään kahdessa täysistuntokäsittelyssä. Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö, siitä käydään keskustelua ja lopuksi päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Ensimmäisen käsittelyn aikana lakiehdotus on myös mahdollista lähettää suuren valiokunnan käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen toinen täysistuntokäsittely voidaan pitää aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päättymisestä. Tällöin lakiehdotukseen ei voi enää tehdä sisällöllisiä muutoksia, vaan se joko hyväksytään tai hylätään yksinkertaisella äänenemmistöllä. (PeL 71 ja 72 §, Saraviita 2001, 19–20) Jyrängin ja Husan (2012, 232) mukaan noin puolet lakiehdotuksista läpäisee eduskuntakäsittelyt ilman säädöstekstin muutoksia.

Perustuslain 77 ja 78 pykälissä säädetään lain vahvistamisesta ja vahvistamatta jättämisestä. Eduskunnan hyväksymä laki on esiteltävä tasavallan presidentin muodollisesti vahvistettavaksi, mihin hänellä on aikaa kolme kuukautta. Tänä aikana presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mikäli tasavallan presidentti ei vahvista lakia, se palautuu eduskuntaan, missä se on viipymättä käsiteltävä uudestaan. Jos eduskunta kuitenkin hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttumattomana, laki tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta. Jos eduskunta ei hyväksy lakia uudestaan, katsotaan sen rauenneen. (PeL 77 ja 78 §.)

Eduskunnan hyväksymä laki on voimaan tullakseen vielä lakina annettava eli promulgoitava. Presidentti allekirjoittaa ja asianomainen ministeri varmentaa lain sisältävän asiakirjan (PeL 79 §). Tämän jälkeen laki julkaistaan säädöskokoelma Finlexissä. Lain julkaiseminen on sen

voimaantumalon ehto, minkä jälkeen laista tulee Suomen oikeudenkäyttöpiirissä noudatettava ja sovellettava mahdollisen määrääjän jälkeen. (Jyränki & Husa 2012, 236–238.) Lain julkaisemisen jälkeen asiasta usein myös tiedotetaan (Kyntäjä & Laitinen 1983, 294–295).

Reflektiota

Edellä on esitetty Niemivuon (2010) sekä Jyrängin ja Husan (2012) arvioita siitä, että lainsäädäntötyön johtaminen ja valmistelu on yksi valtioneuvoston tärkeimmistä tehtäväkokonaisuuksista. Ministeriöiden lainvalmisteluosastot ja virkamiehet sekä mahdolliset työryhmät ovat käytännön vastuussa lakialoitteiden valmistelusta ja lopullisten säädöstekstien muodoista. Voidaankin havaita, että eduskunnan rooli lainsäädännössä on pitkälti reaktiivinen hallituksen roolin lainvalmistelun ohjailun korostuessa (ks. myös Ervasti, Tala & Castrén 2000, 117; Tala 2002, 103). Eduskunnan rooli lainsäädäntövallan käyttäjänä rajoittuu hallituksen esitysten hyväksymiseen, suppeissa puitteissa tapahtuvaan muuttamiseen tai harvinaisiin esitysten hylkäämisiin. Toki keskustelua eduskunnan ja valtioneuvoston välillä käydään jatkuvasti ja on mahdollista, että näiden keskustelujen pohjalta viriää uusia hallituksen esityksiä tai ehdotuksia niiden sisällöiksi.

Kuten edellä käsitellyistä Keinäsen (2012) ja Pakarisen (2012b) huomioista voi havaita, säädöshankkeiden sisältö harvoin muuttuu enää sen varsinaisessa eduskuntakäsittelyssä. Toisaalta, jos lakiesitystä vastustetaan laajasti yhteiskunnassa, on mahdollista, että esitys vedetään takaisin tai siihen tehdään muutoksia. Kuten edellä kuvattu, suuri osa aloitteista ja ehdotuksista uuden lain säätämiseksi tulee hallinnon ja lainvalmistelukoneiston sisältä, esimerkiksi hallitusohjelmasta. Jyränki ja Husa arvioivat, että poliittiset toimijat ja heidän laatimansa ohjelmat sekä kansalaisjärjestöt, etujärjestöt ja yleinen yhteiskunnallinen keskustelu eivät nosta esille yhtä vahvoja vaatimuksia lainvalmistelun aloittamiseksi. (Jyränki & Husa 2012, 229.)

Kuten Tala (2005, 132) esittää, lainvalmistelu tapahtuu pääasiassa joko virkatyönä tai työryhmässä. Tällöin asiaa valmistelleen virkamiehen tai työryhmän merkitys säädöksen sisällölle korostuu entisestään. Toisaalta Christiansen ja Rommetvedt (1999, 195) arvioivat, että Skandinaviassa lainvalmistelu tapahtuu usein eri työryhmien ja komiteoiden kautta, jolloin valmisteltavaan asiaan olennaisesti liittyvät intressiryhmät ovat mukana valmistelussa. Van Aeken (2011, 52) kuitenkin väittää, että lainvalmisteluprosessia dominoivat enemmän ideologiset syyt kuin tutkimukseen perustuva tieto.

Kaiken kaikkiaan lainvalmistelijoilla on merkittävää vaikutusvaltaa siihen, minkä sisältöisiä säädösehdotuksia valmistellaan ja millaisia sääntelyvaihtoehtoja ylipäänsä on harkinnan piirissä (Jyränki & Husa 2012, 229; ks. myös Keränen 2014, 71). Tutkimusmielessä eduskuntakäsittelyä edeltävän lainvalmisteluvaihe onkin ehkä mielenkiintoisin, sillä tässä vaiheessa säädös on alttiimmillaan vaikutukselle ja osallistuminen säädöksen muotoiluun on tässä vaiheessa kriittisintä. Tämän tutkielman puitteissa toteutetuissa haastatteluissa tullaankin kiinnittämään huomiota esimerkiksi siihen, missä määrin virkamiehet arvioivat sidosryhmillä olevan vaikutusvaltaa säädösehdotuksen sisältöön.

2.2. Lainvalmistelua määrittävät ohjeet ja ohjelmat

Lainsäädäntömenettelyä on Suomessa säännelty sekä perustuslakitasolla että alemmissa säädöksissä. Sen sijaan lainvalmistelun varsinainen sisältö ja toimintatavat ovat pääosin oikeudellisesti sääntelemättömiä (Tala 2005, 133; Ervasti & Tala 1996, 151–152) ja eri hallinnonaloilla on ollut hyvinkin vaihtelevia käytäntöjä lainvalmisteluun liittyen (OM 14/2010, 130). Lainsäädännön toimintatapoja onkin pyritty yhtenäistämään erilaisilla ohjeilla ja ohjelmilla, joita esimerkiksi oikeusministeriö on laatinut (ks. esim. Ervasti & Tala 1996, 179; OM 18/2010; OM 37/2013; VNK 2016b). Lisäksi oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla on merkittävä rooli koko valtioneuvoston lainvalmistelutyön kehittämisessä, sillä se osallistuu lainvalmistelun yleiseen kehittämiseen, sen ohjaamiseen ja lainvalmisteluun liittyvään neuvontaan (Niemi 2010, 217).

Lainvalmistelua koskevat ohjeet kohdistuvat yleensä lainvalmisteluhankkeen menettelytapoihin, mutta myös lainvalmistelun tuloksena syntyviä asiakirjoja ja niiden tietosisältöä määritetään näiden ohjeiden avulla. Ohjelmilla sen sijaan vaikutetaan erilaisiin päätöksentekotasemassa oleviin poliittisiin toimijoihin ja julkisen organisaation virkamiesjohtoon yleisemmällä tavoitetasolla. Ne suosittelevat tai edellyttävät erilaisia hallinnollisia, organisatorisia tai esimerkiksi resurssien käyttöön liittyviä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa lainvalmistelutyön laatua. Ohjelmat voivat sisältää lisäksi suosituksia tai vaatimuksia, jotka lainvalmistelijan on otettava huomioon. (Tala 2005, 133.)

1980- ja 1990-luvuilla oli käynnissä useita ministeriöiden ja valtioneuvoston hankkeita, joilla pyrittiin kehittämään säädösvalmistelua. Keväällä 1995 oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön johdolla laadittiin esiselvitys, jolla haluttiin kehittää sääntelyä pitkäjänteisesti ulkomaisia kokemuksia hyödyntäen. Esiselvityksen mukaan valtioneuvoston tulisi selkeämmin koordinoida ja yhteensovittaa eri ministeriöiden lainvalmistelua sekä huomioida EU-lainsäädännön vaikutukset

kansalliseen lainvalmisteluun. Lisäksi lainvalmistelumenetelmiä kritisoitiin epäjohdonmukaisiksi ja vaikutusten arviointia riittämättömäksi. Kevääseen 1996 mennessä useassa ministeriössä tehtiin jatkoselvityksiä oman hallinnonalan lainvalmistelusta, sen johtamisesta ja resurssoinnista. Samaan aikaan valmistui myös useamman ministeriön edustajan muodostaman työryhmän ehdotus lainvalmistelun kehittämisohjelmaksi, jonka valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksenä toukokuussa 1996. (Ervasti & Tala 1996, 192–193.)

Kehittämisohjelman mukaan ministeriöiden johdolla on tärkeä rooli lainvalmistelutyön kehittämisessä ja säädösvalmistelutyön arvostuksen ja tason nostamisessa. Lisäksi todettiin, että lainvalmisteluun voi osallistua eri alojen asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia, jotka tuovat valmisteluun arvokkaan lisän erilaisten näkökulmien ja asiantuntemuksensa välityksellä. Näin tulisi toimia varsinkin silloin, kun kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävä tai laaja-alainen lakihanke. Myös kuulemis- ja lausuntomenettelyt pitäisi suunnitella osana lakihankkeen toteutusta, mutta mitään konkreettisia toimenpiteitä tai määräaikoja ohjelma ei tuolloin esittänyt. (Ervasti & Tala 1996, 10, 13–15.) Vuonna 2000 julkaistiin *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II* (OM 6/2000), joka edelleen jatkoi säädösvalmistelun kehittämistyötä ja jolla täydennettiin vuoden 1996 valtioneuvoston periaatepäätöstä.

1980- ja 1990-luvuilla annettiin myös useita valtioneuvoston periaatepäätöksiä, joiden tavoitteena oli kehittää lainvalmistelua (OM 1996, 111–112). Suomessa eräs tärkeimmistä lainvalmistelutyön ohjeista on hallituksen esitysten laatimisohteet, jotka esiteltiin ensimmäisen kerran jo 1970-luvulla. Näitä ohjeita on päivitetty vuosien saatossa (1975, 1980, 1992, 2004), mutta niiden runko ja pääsisältö ovat pysyneet pääosin samanlaisina. Niillä on pyritty vaikuttamaan hallituksen esitysten ulkoisten seikkojen lisäksi myös esityksen pohjana olevan lainvalmistelutyön sisältöön. Viimeisimmät hallituksen esitysten laadintaohjeet ilmestyivät 2004, jolloin valtioneuvosto halusi erityisesti korostaa vaikutusarvioinnin ja uuden lainsäädännön tarpeellisuusharkintaa valmistelussa. (OM 4/2004, 3.)

Vuonna 2010 oikeusministeriö julkaisi ohjeet *Kuuleminen säädösvalmistelussa* (OM 18/2010), joiden tarkoituksena oli parantaa suomalaista säädösvalmistelua erityisesti avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien osalta. Ohjeiden taustalla oli Vanhasen II hallituksen strategia-asiakirja (VNK 18/2007), jossa yhdeksi tavoitteeksi asetettiin lainvalmisteluun liittyvien osallistumismahdollisuuksien edistäminen. Kuulemisohjeet täydensivät aikaisemmin annettuja hallituksen esitysten laatimisohteita (OM 4/2004) sekä säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista annettuja ohjeita (OM 6/2007).

Helmikuussa 2016 valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksellään päivitetyt ohjeet kuulemisesta säädösvalmistelussa korvaten vuonna 2010 annetut kuulemisohjeet. Uusi *Säädösvalmistelun kuulemisopas* sisältää varsinaisten kuulemisohjeiden tueksi laaditut yksityiskohtaisemmat ohjeet kuulemisen prosessista ja tarkemmista menetelmistä. Opas on julkaistu kokonaisuudessaan Finlexissä (Finlex 4.2.2016). Valtioneuvoston periaatepäätöksen muistiosta (OM 37/49/2015) selviää, että keskeinen syy kuulemisohjeiden päivittämiselle on ollut sähköisten työvälineiden kehittyminen, millä viitataan erityisesti oikeusministeriön ylläpitämiin demokratia.fi-verkkopalveluihin. (VNK 2016b.)

Uusissa kuulemisohjeissa isoimmat muutokset verrattuna vuoden 2010 ohjeisiin koskevatkin oikeusministeriön ylläpitämän ja tuottaman lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelun käyttöä lausuntomenettelyssä (OM 59/2015, 8). palvelun tarkoituksena on toteuttaa julkishallinnon lausuntomenettely sähköisesti ja näin ollen tehostaa sitä tarjoamalla kansalaisille, järjestöille ja myös viranomaisille yhdenmukaisen tavan antaa lausuntoja. palvelun tavoitteena on lisäksi helpottaa kansalaisvaikuttamista ja tiedonsaantia sekä lisätä lainvalmistelun läpinäkyvyyttä ja laatua. (Lausuntopalvelu.fi 9.1.2016.)

Uutta kuulemisopasta koskevasta lausuntotiivistelmästä ilmenee, että säädösvalmistelun kuulemisohjeet koetaan erityisen tärkeiksi avoimen ja demokraattisen lainvalmistelun kannalta. Samalla kiiteltiin eri sidosryhmien ja yleensä kansalaisten osallistumismahdollisuuksien huomioimista. Sähköisiin järjestelmiin suhtautuminen kuitenkin jakaa lausunnonantajat, sillä osan mielestä lausuntomenettelyn sähköistäminen on hyvinkin tarkoituksenmukaista, kun taas osa suhtautui hieman epäileväisemmin sähköisiin ratkaisuihin. Monessa lausunnossa toivottiinkin, että tulevaisuudessa myös perinteisten kirjallisten lausuntojen toimittaminen olisi mahdollista. (OM 59/2015.)

Yhteenvedona voi tiivistää, että uusissa kuulemisohjeissa korostuu erityisesti avoimen valmistelun ja sidosryhmäosallistumisen merkitys. Ohjeissa esimerkiksi todetaan, että kuuleminen on toteutettava sellaisessa valmisteluvaiheessa, jossa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Kuulemisen eri menetelmiä tulisi hyödyntää monipuolisesti säädöshankkeesta riippuen, pitäen samalla mielessä yhdenvertaisuus eri sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien suhteen. Ohjeissa lisäksi korostetaan, että kirjalliset lausunnot säädösehdotuksista on pyydettävä silloinkin, kun lainvalmistelun aikaisemmissa vaiheissa on pyydetty erilaisia kannanottoja tai käytetty muita kuulemisen menetelmiä. (VNK 2016b.)

Näiden lukuisten ohjeiden, periaatepäätösten ja ohjelmien vaikutuksia on mielenkiintoista testata tässä tutkimuksessa. Mahdollisia muutoksia voidaan valottaa tarkastelemalla, ilmeneekö haastatteluissa samanlaisia haasteita tai kehityskohteita, joista näissä vanhemmissa kehittämisohjelmissa on mainittu. Mikäli ongelmat ovat edelleen samat, näiden ohjeiden ja päätösten toimivuuden voi kyseenalaistaa. Voisi esimerkiksi pohtia, voisivatko nämä ohjeistukset olla säädöstasoisia eikä pelkkiä suosituksia. Tällöin niiden mukainen toiminta voisi lisääntyä ja säädösvalmistelu yhtenäistyä ministeriöiden sisällä ja välillä. Toisaalta tulee kuitenkin pohtia, kannattaako lainvalmistelun menetelmistä säätää tarkasti lakitasolla. Lainvalmisteluhankkeet poikkeavat merkittävästi toisistaan laajuudeltaan, sisällöltään ja toimialaltaan, jolloin yksittäistapausten huomioiminen lakitasolla voisi olla mahdotonta.

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Lainsäädäntö on merkittävä vallankäytön väline ja lainvalmisteluun osallistuvilla toimijoilla voi olla paljonkin vaikutusvaltaa yhteiskunnan kehittämisessä. Siksi on olennaista kiinnittää huomiota siihen toimijajoukkoon, joka valmistelee eduskunnalle toimitettavat hallituksen esitykset. Tässä luvussa perehdytään tarkemmin kansalaisten poliittiseen päätöksentekoon osallistamisen perusteluihin keskittyen erityisesti osallistavan demokratian käsitteeseen ja ilmenemismuotoihin länsimaaisessa nyky-yhteiskunnassa. Erityisesti keskitytään kahteen osallistavan demokratiateorian puolestapuhujaan, Benjamin Barberiin ja Carole Patemaniin ja heidän käsityksiinsä eri tavoista osallistaa kansalaisia poliittiseen päätöksentekoon.

Luvun toisessa osassa esitellään deliberatiivisen demokratian käsityksiä poliittisesta osallistumisesta sekä keinoja edistää deliberaatiota. Luvun kolmannessa osassa keskitytään korporatismiin ja pluralismiin, jotka olennaisesti kuuluvat osallistavan demokratian tematiikkaan. Tämän jälkeen käsitellään verkkodemokratian ilmenemismuotoja ja taustoja. Lopuksi viidennessä alaluvussa vedetään yhteen edellä esitettyä teoriaa, sidotaan sitä tutkimuksen kontekstiin eli lainvalmisteluun ja kerrataan tutkimuskysymykset.

3.1. Osallistava demokratiateoria

Edustuksellisen demokratian kritiikki

Demokratia nojaa kansalaisten osallistumiseen poliittiseen päätöksentekoon, joka tyypillisimmin kanavoituu vaaleissa äänestämisen kautta (Grönlund 2006, 71). Christiansen ja Rommetvedt (1999, 215) arvioivat, että instituutiot, jotka integroivat eri intressiryhmät poliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon ovat demokraattisen yhteisön ydin. Schumpeterin (1942) tunnetun päätöksenteon menettelytapoja korostavan demokratiamääritelmän mukaan demokratia on poliittisen päätöksenteon institutionaalinen järjestely, jossa yksilöt saavuttavat päätösten tekemiseen tarvittavan päätösvallan kilpailuun perustuvalla taistelulla kansalaisten äänistä (ks. myös Held 2006, 149). Vaaleja korostava Schumpeterin määritelmä istuu hyvin edustukselliseen demokratiaan, mikä on kuitenkin yhtä aikaa määritelmän suurin rajoite. Schumpeter ei luottanut kansalaisten kykyyn muodostaa harkittuja mielipiteitä laajoista poliittisista asiakysymyksistä, minkä vuoksi hän suhtautui epäilevästi kansalaisten laajempaan poliittiseen osallistumiseen. (Setälä 2003, 62–64.) Schumpeter rajoittaisikin kansalaisten poliittisen osallistumisen keskusteluun ja satunnaiseen

äänestämiseen, sillä kansalaisten laajempi 'sekaantuminen' politiikkaan tekisi päätöksenteosta tehotonta (Held 2006, 150).

Toinen tunnettu demokratiakäsitys tulee Dahlilta, jonka mukaan demokratia perustuu erityisesti kahteen periaatteeseen, poliittiseen tasa-arvoon ja autonomiseen mielipiteiden muodostamiseen. Dahlin mukaan yksilöiden välinen yhdenvertaisuus edellyttää kaikkien kansalaisten mielipiteiden yhtäläistä huomioimista poliittisessa päätöksenteossa. Poliittisen tasa-arvon mukaisesti kaikkien kansalaisten mielipiteille tulisi tällöin antaa yhtäläinen painoarvo poliittisessa päätöksenteossa ja poliittisen agendan määrittelyssä. Dahl puhuukin mahdollisuuksien tasa-arvosta (ks. myös Räikkä 1994, 95–96; Hellsten 1996, 18), jolla hän viittaa kansalaisten yhtäläisiin mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen päätöksentekoon ja agendan määrittelyyn ilman, että heitä kuitenkaan velvoitettaisiin siihen. Lisäksi Dahlin lähtökohtana on, että jokainen aikuinen ihminen on paras arvioimaan oman etunsa. (Dahl 1989, 105, 115; Setälä 2003, 85–86.)

Dahl (1989, 218–221) on myös esittänyt tunnetun polyarkian käsitteen, jolla hän pyrkii kuvaamaan erilaisia institutionaalisia järjestelyjä, joilla nämä demokratian periaatteet voitaisiin operationalisoida moderneissa kansallisvaltioissa. Schumpeterin tavoin Dahl keskittyy poliittisen kilpailun instituutioihin, lähinnä vaaleihin (ks. myös Dahl 1956, Setälä 2003, 87–89), eikä hän myöskään erottele eri mielipiteitä niiden hyväksyttävyyden suhteen (ks. esim. Setälä 2003, 92–93). Näin ollen myös Dahlin määritelmä sopii paremmin edustuksellisen demokratian kuvaamiseen, sillä se ei keskity kovinkaan syvällisesti kansalaisten muunlaiseen poliittiseen osallistumiseen.

Proseduralististen käsitysten mukaan demokratian hyväksyttävyys perustuu ennen kaikkea siihen, että kansalaiset hyväksyvät päätösten menettelytavat, vaikka syntyneet päätökset eivät olisikaan heidän mieltymystensä mukaisia. Setälä kuitenkin huomauttaa, että poliittisen tasa-arvon vaatimus tulee ulottaa myös muihin päätöksenteon vaiheisiin, kuten poliittisen agendan määrittelyyn. (Setälä 2003, 80, 84.) Setälän mukaan edustuksellisen demokratian heikentymistä voidaan pitää myös oikeudenmukaisuusongelmana, koska muiden resurssien jakautumisen ohella myös poliittisten vaikutusmahdollisuuksien jakautuminen tulee ottaa huomioon. Vastaavasti, poliittisen oikeudenmukaisuuden puute synnyttää järjestelmän legitiimisyysongelman. (Setälä 2003, 179–181.)

Edustuksellista demokratiaa kohtaan esitetty kritiikki on kohdistunut sen tarjoamiin vähäisiin tai yksipuolisiin kansalaisia osallistaviin vaikuttamismahdollisuuksiin (ks. esim. Barber 1984). Edustuksellisen demokratian on sanottu keskittyneen liiaksi vaaleissa tapahtuvaan kansalaisten osallistumiseen, jättämällä huomiotta osallistumisen muut ulottuvuudet ja kansalaisten itsehallinnon

näkökulman (Setälä 2003, 103). Myös käytännössä edustuksellista demokratiaa kohtaan on esitetty tyytymättömyyttä, mikä on näkynyt esimerkiksi niin kutsutuissa vanhoissa demokratioissa laskevana perinteisen poliittisen osallistumisen trendinä viime vuosikymmenten ajan (Grönlund et al. 2005b, 119). Laskeva äänestysaktiivisuus ja kansalaisten haluttomuus osallistua entiseen tapaan puolue- ja yhdistystoimintaan ovat eräitä esimerkkejä tästä tyytymättömyydestä (Grönlund 2006, 71-72; Kestilä-Kekkonen 2015, 54; Bengtsson & Christensen 2012, 133; Dalton et al. 2003a, 1-2). Tulee kuitenkin muistaa, että perinteisen poliittisen osallistumisaktiivisuuden vähenemisen taustalla on myös muita yhteiskunnallisia ilmiöitä, kuten vaikkapa puolueiden aatteelliset etäisyydet sekä puoluesamaistumiseen tai poliittiseen luottamukseen kohdistuneet muutokset (ks. esim. Grönlund et al. 2005b), joita ei kuitenkaan tässä yhteydessä tarkastella enempää.

Päätöksenteon ylikansallistuminen ja yhteiskuntien monimutkaistuminen synnyttävät haasteita kansalaisten osallistumiselle. Yhä useammat poliittiset teemat ovat kansainvälisesti linkittyneitä. Samanaikaisesti päätöksenteolta vaaditaan tehokkuutta. Kansalaisilla ei välttämättä ole keinoja asettaa monikansallisten elinten ja organisaatioiden toimijoita poliittiseen vastuuseen tehdyistä päätöksistä, jos ne tehdään suljetuin ovin. Setälän mukaan edustuksellista demokratiaa heikentää sen vahva luottamus asiantuntijatietoon, jonka käyttöä perustellaan käsiteltävien asioiden monimutkaisuudella ja teknisyydellä. Kansalaisilla ei välttämättä ole riittävästi tietoa tai aikaa käydä keskustelua ja muodostaa harkittuja mielipiteitä kaikista valmistelussa olevista asioista. On arvioitu, että asiantuntijoiden ei kuitenkaan saisi antaa määrittää päätöksentekoa ohjaavia arvoja ja päämääriä ilman demokraattista ohjausta. (Setälä 2003, 178–181.) Ajatus on hyvä ja ymmärrettävä, sillä myös asiantuntijoiden taustalla on tietyt organisaatiot ja niiden omat intressit, jotka voisivat ylikorostua, jos poliittiset intressit ja kansalaisten mielipiteet jätettäisiin vähemmälle huomiolle.

Osallistava demokratiateoria

Setälä (2003, 177) arvioi, että demokratiassa on lopulta kyse kansalaisten reiluista vaikutusmahdollisuuksista poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Demokratiassa vähemmistöt eivät saa jäädä enemmistön jalkoihin (Christiansen & Rommetvedt 1999, 215) ja kansalaisten tulisi kyetä vaikuttamaan omaa elämäänsä koskeviin päätöksiin (Dalton et al. 2003a, 3). Myös Warrenin (2003, 247) demokratiakäsitys korostaa kansalaisten tasapuolista osallistumista heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vastatakseen edustuksellisen demokratian kohtaamaan kritiikkiin onkin alettu pohtia keinoja, joilla kansalaisia ja eri sidosryhmiä voisi osallistaa enemmän poliittiseen päätöksentekoon (ks. esim. Kuusela & Ylönen 2013, 137–138) ja joilla hallinnon läpinäkyvyyttä ja responsiivisuutta kansalaisten toiveisiin nähden voitaisiin lisätä (ks. myös Cain et al. 2003; Ansell

& Gingrich 2003b). On arvioitu, että kansalaisten osallistaminen parantaa poliittisen suunnittelun laatua ja eri politiikkojen implementointia (Dalton et al. 2003a, 3).

Osallistava (tai osallistuva) demokratia perustuu nimensä mukaisesti kansalaisten omaan, osittain myös suoraan osallistumiseen poliittisiin päätöksentekoprosesseihin esimerkiksi kansalaisaloitteiden, kansanedustajiin kohdistuneiden yhteydenottojen tai työryhmäosallistumisen muodossa (OM 14/2010, 30–31). Osallistavat demokratiateoriat eivät pidä pelkkää vaaliosallistumista tyydyttävänä tapana kansalaisille ilmaista preferenssejään, vaan ne pyrkivät kiinnittämään huomiota muihin tapoihin osallistua poliittiseen päätöksentekoon ja poliittisen agendan muotoiluun (Setälä 2003, 103). Dalton et al. (2003a, 2003b) ovat myös käyttäneet termiä *'advocacy democracy'* viitattaessaan kansalaisten omaan välittömään tai järjestöjen kautta kanavoituvaan osallistumiseen politiikan suunnitteluprosessiin, jossa lopullinen päätösvalta säilyy kuitenkin eliiteillä.

Heldin mukaan osallistavan demokratian taustalla on ajatus yksilön vapaudesta ja itsensä kehittämisestä, jotka on mahdollista saavuttaa ainoastaan osallistavan yhteisön avulla. Tämä yhteisö edistää kansalaisten uskoa omaan kykyihinsä olla mukana poliittisissa prosesseissa, mikä edelleen myötävaikuttaa kansalaisten poliittiseen osallistumisaktiivisuuteen. Osallistavalle demokratialle on myös ominaista kansalaisten suora osallistuminen yhteisön eri instituutioihin, avoin tiedonjako poliittisiin päätöksiin liittyen ja puoluejärjestelmän avoimuus ja responsiivisuus kansalaisten mielipiteille. (Held 2006, 214–215.) Osallistavien instituutioiden tulisi siis olla kytkettyjä ympäröivään poliittiseen järjestelmään, jotta niillä olisi jotain merkitystä (ks. myös Demirbas 2013).

Osallistavan demokratian toimijoita ovat esimerkiksi media, yhteisöt ja kansalaisyhteiskunta yleisesti. Yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien tarjoamisen lisäksi julkishallinnon täytyy huolehtia, että ihmiset löytävät heille itselleen sopivat tavat osallistua ja vaikuttaa. Tarvitaan esimerkiksi kansalais- ja demokratiakasvatusta, mihin myös Suomessa opetus- ja kulttuuriministeriö on kiinnittänyt huomiota (OM 14/2010, 27–28). Osallistavassa demokratiassa valtaa siirtyy jossain määrin virkamiehiltä ja poliitikoilta osallistuville kansalaisille ja sidosryhmille niiden osallistuessa päätöksentekoon. Lisäksi voidaan arvioida, että osallistuminen auttaa ihmisiä ymmärtämään politiikkaan liittyviä ongelmia, hyväksymään niitä ja samalla antamaan hyväksyntänsä edustukselliselle demokratialle. Samanaikaisesti heidän itsetuntonsa kasvaa ja he kokevat voivansa vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin myös tulevaisuudessa. (Mt. 31–32.) Mahdollisuus osallistua tärkeiden päätösten tekemiseen voi myös vahvistaa ihmisen tietoisuutta päätöksenteon kohteena olevista teemoista ja yhteiskunnasta yleensä (mt. 79).

Ansellin ja Gingrichin (2003b, 176) havaintojen mukaan hallinnollisia prosesseja ollaan muokkaamassa interaktiivisemmiksi ja osallistavammiksi. Setälä toteaaakin, että päätöksenteon demokraattisuutta on haluttu viime vuosikymmenien aikana lisätä kuulemalla erilaisia kansalaisjärjestöjä osana poliittista päätöksentekoa. Olennaista on kuitenkin kiinnittää huomiota vastavuoroiseen eikä vain yksipuoliseen tai symboliseen kuulemiseen. Haasteena on myös osallistuvien kansalaisjärjestöjen edustavuus suhteessa kaikkiin kansalaisiin sekä kansalaisten kyky ja halu hyödyntää kaikkia käytettävissä olevia osallistavia instituutioita. (Setälä 2003, 182–184.)

Beitz (1989) on kritisoinut Dahlin teoriaa polyarkioista, joka antaa kaikkien kansalaisten mielipiteille yhtäläisen painoarvon poliittisessa päätöksenteossa, sillä tällainen toimintatapa voi Beitzin mukaan lopulta johtaa joidenkin yksilöiden epäreiluun kohteluun. Beitzin arvion mukaan poliittinen oikeudenmukaisuus perustuu ennen kaikkea kunkin yksilön tasapuoliseen kunnioitukseen ja kohtuullisuuteen. Arvioitaessa poliittista oikeudenmukaisuutta tulisi päätöksenteossa sovellettujen menettelytapojen lisäksi ottaa huomioon kollektiivisten päätösten ja niiden seurausten oikeudenmukaisuus. (Setälä 2003, 94, 170.)

Beitzin 'monimutkainen proseduralismi' (*complex proceduralism*) viittaa juuri tähän oikeudenmukaisuuden arviointiin koko prosessi huomioon ottaen. Sen mukaan demokraattista osallistumista edistävien päätöksentekoinstituutioiden ja -prosessien tulee olla kaikkien kansalaisten hyväksyttävissä. Monimutkainen proseduralismi käsittää kansalaiset tasa-arvoisiksi ja autonomisiksi ja heillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon silloin, kun he itse tuntevat siihen tarvetta. (Beitz 1989, 98–99.) Lisäksi Beitz (mt, 100) määrittelee kolme kansalaisuutta säätelevää intressiä – tunnustaminen, tasapuolinen kohtelu, deliberatiivinen vastuu – joita tulisi soveltaa määriteltäessä kansalaisten poliittisen osallistumisen ehtoja (Setälä 2003, 95).

Tunnustamisella tarkoitetaan sitä, että kaikilla kansalaisilla on tasapuolisesti tunnustettu rooli demokraattisessa julkisessa keskustelussa ja poliittisessa päätöksenteossa. Tällöin kaikkien ihmisryhmien mielipiteitä käsitellään tasavertaisina. Kansalaisten tasapuolisella kohtelulla sen sijaan tarkoitetaan, että kaikkien kansalaisten ilmaisemat intressit otetaan huomioon, mutta ei välttämättä sellaisenaan. Nämä vaatimukset tuleekin arvioida erikseen niiden kiireellisyyden ja objektiivisuuden perusteella. Deliberatiivinen vastuu liittyy kansalaisten rooliin politiikan tekijöinä. Sen mukaisesti kansalaisten ja myös demokraattisten instituutioiden tulisi olla sitoutuneita siihen, että poliittiset asiakysymykset ratkaistaan julkisen ja informoidun harkinnan ja keskustelun perusteella. Tämän julkisen keskustelun aikana kansalaiset muodostavat mielipiteitä, jotka vaikuttavat lopulliseen päätöksentekoon. (Beitz 1989, 109–116; Setälä 2003, 96–97.)

Osallistavan demokratiateorian klassikkona pidetään Rousseaut (1762, suom. 1997), jonka mukaan kansalaisten osallistuminen on tärkeää yhteisen hyvän määrittelyn ja lopulta kansalaisten itsehallinnon ja vapauden kannalta. Rousseau puhuu yleistahdosta, joka kuvastaa koko yhteiskunnan yhteistä hyvää ja joka on erotettavissa kunkin ihmisen omaan etuun perustuvasta tahdosta, kaikkien tahdosta. Rousseau uskoi, että tietyissä olosuhteissa (pienissä ja tasa-arvoisissa yhteisöissä) enemmistöpäätöksiin ja kansalaisten tasa-arvoiseen osallistumiseen perustuva lainsäädäntö varmistaa yleistahdon toteutumisen. Rousseau ei uskonut edustusperiaatteeseen, sillä kansansuvereenisuus oli ennen kaikkea jokaisen oikeutta osallistua itse välittömästi lainsäädännön muotoiluun (Jyränki 2003, 107). Päätöksenteko tulisi kuitenkin jättää virkamiehille niissä tapauksissa, joissa kansalaisilla olisi liian suuri kiusaus tehdä päätöksiä yksityisten etujen mukaan. Rousseau ei siis varauksettomasti uskonut enemmistöpäätöksien kykyyn heijastaa yleistahtoa kaikissa tilanteissa. Hänen mukaansa kansalaisten osallistuminen lainsäädäntöön pakottaa heidät yhteistä hyvää koskevaan moraaliseen harkintaan ja pohdintaan, sillä heidän täytyy suhteuttaa omat yksityiset etunsa laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin. Lopputuloksena osallistuminen päätöksentekoon kasvattaa ja kehittää kansalaisia. (Setälä 2003, 104–106.) Rousseau uskoi, että mitä suurempi yksimielisyys päätöksenteossa saavutetaan, sitä lähempänä lopullinen päätös on yleistahtoa. Monien ihmisten mielipiteiden yhdistäminen tuottaisi siis parempia päätöksiä yksittäisten ihmisten tekemiin verrattuna, koska itsekkäät preferenssit voisivat korjaantua tai kumota toisensa. (Setälä 2003, 109.)

Osallistava demokratia ei kuitenkaan ole yksioikoisesti edustuksellisen demokratian vastakohta, vaan se tuo lisäarvoa ja vaihtoehtoisia toimintamalleja perinteisten instituutioiden rinnalle (Held 2006, 213). Suoran demokratian avulla kansalaiset voivat esimerkiksi nostaa poliittiselle agendalle asioita, joita hallinnon edustajat eivät ole ajatelleet tai halunneet tehdä. Tätä kautta poliittisesta järjestelmästä voi tulla vastaanottavaisempi kansalaisten toiveille, lisäten näin päätösten legitimitettä. (OM 14/2010, 81). Esimerkiksi Grönlund (2006, 71) näkee osallistavan demokratian eräänä edustuksellisen demokratian muotona, jossa kansalaiset osallistuvat poliittiseen päätöksentekoon muulloinkin kuin vain vaalien aikaan. Myös Norris (2002) huomauttaa, että perinteisen järjestötoiminnan väheneminen ei välttämättä tarkoita kansalaisten vähäisempää yhteiskunnallista osallistumista, sillä esimerkiksi kommunikaatioteknologioiden kehittyminen mahdollistaa uusia osallistumisen keinoja (ks. myös Castells et al. 2005). Myös Suomen oikeusministeriö on tunnistanut teknologisen kehityksen mukanaan tuomat mahdollisuudet kehittää kansalaisten vaikuttamista yhteiseen päätöksentekoon (ks. esim. OM 14/2010).

Osallistavaan demokratiaan liittyy myös joitain ongelmia. Ensinnäkin, voidaanko olettaa, että kansalaisilla on mielenkiintoa osallistua poliittiseen päätöksentekoon aktiivisesti muilla tavoin kuin äänestämällä? Osallistuminen vaatii aikaa, joskus myös rahaa ja omien preferenssien jäsentäminen edellyttää tarvittavaa tietopohjaa ja laajaa käsitystä käsiteltävien ilmiöiden vuorovaikutussuhteista (Habermas 1996, 320). Lisäksi, modernit demokratiat ovat kooltaan isoja, jolloin voi olla mahdotonta järjestää tehokkaalla ja hallinnollisesti järkevällä ja kustannustehokkaalla tavalla erilaisia osallistumismahdollisuuksia, jotka huomioisivat tasa-arvoisesti eri ihmisryhmien preferenssit (ks. esim. OM 14/2010, 30–31), puhumattakaan osallistumisen tuotosten käsittelystä, esimerkiksi mielipidekirjoitusten tai toimitettujen lausuntojen läpikäynnistä ja tämän prosessin integroinnista päätöksentekoon (ks. esim. Fishkin 1991, 81).

Esimerkiksi Weber (1978, 949–952) arvioi, että suora demokratia voi toimia tehokkaasti ainoastaan pienissä paikallisissa ja homogeenisissa yhteisöissä, joissa hallinto on yksinkertaista. Huolimatta omasta suoran demokratian mallista myös Macpherson (1977) uskoi, että suurten yhteisöjen osallistumisen ja mielipiteiden keräämisen koordinointi olisi erittäin haastavaa. Vaikka Pateman on yksi osallistavan demokratian tunnetuimmista teoreetikoista, hänkin epäili, että yksilöt tuskin olisivat yhtä kiinnostuneita kansallisen tason poliittisista kysymyksistä kuin he ovat itseään lähempänä olevista teemoista (Pateman 1970, 110).

Osallistumista ei tulisikaan lisätä pelkästään osallistumisen vuoksi, vaan alusta alkaen tulisi kiinnittää huomiota niin kansalaisten kuin poliittisten päättäjienkin käytettävissä oleviin resursseihin. Kuten jäljempänä Pateman (1970) ja Barber (1984) esittävät, kansalaisten täytyy kasvaa poliittiseen vaikuttamiseen, sillä muuten olemassa olevista osallistavista instituutioista ei ole hyötyä. Samoin päättäjien täytyy käsittää kansalaisten preferenssien huomioimisen selkeänä osana päätöksentekoprosessia, kuten myös OECD (2010) Suomea koskevassa maaraportissaan toteaa. Koska modernit yhteiskunnat ovat suuria ja päätöksenteko monimutkaista ja verkottunutta, päätöksenteon delegointi kansalaisilta vaaleilla valituille edustajille lienee kuitenkin välttämätöntä myös tulevaisuudessa (Setälä 2003, 158). Myös Held (2006, 85) arvioi, että klassinen, antiikin kreikkalainen käsitys poliksesta ja poliittisesta päätöksenteosta ei voi toimia laajoissa suurissa nyky-yhteiskunnissa.

Osallistava demokratia Suomessa

Demokratiapoliittinen keskustelu on aktivoitunut Suomessa erityisesti 2000-luvulla (ks. esim. OM 17/2010; OM 14/2014) johtuen muun muassa edustuksellisen demokratian kohtaamista haasteista

eli kansalaisten osallistumisessa ja poliittisessa kiinnittymisessä tapahtuneista muutoksista. Demokratiapolitiikalla tarkoitetaan valtion tai julkisen vallan toimintaohjelmaa, jolla edistetään demokratiaa ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia julkisessa päätöksenteossa. Vaikka Suomessa ei voida puhua edustuksellisen demokratian varsinaisesta kriisistä, hallinnon on täytynyt suhtautua vakavasti laskevaan äänestysaktiivisuuteen ja politiikasta vieraantuneisiin, omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa epäilevästi suhtautuviin kansalaisiin. (OM 14/2010.)

Hallituskaudella 2003–2007 toteutetun *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman* loppuraportissa (OM 20/2007, 10) todetaan, että yksi ohjelman tavoitteista oli taata hallinnolle tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius vuorovaikutukseen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Lisäksi arvioidaan, että vaikka demokratian toteutuminen riippuu lopulta kansalaisten omasta aktiivisuudesta, julkinen valta voi ja perustuslain mukaisesti sen pitääkin edistää kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista yhteiseen päätöksentekoon (mt. 14). Loppuraportin mukaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää niiden toimien kehittämiseen, joilla hallinto kuulee kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä (mt. 16). Politiikkaohjelman yhteydessä toteutettiin *Suomen demokratiaindikaattorit* -hanke, jonka tavoitteena oli kansalaisvaikuttamista mittaavien indikaattoreiden määrittäminen (OM 14/2010, 165). Demokratiatutkimus on jatkunut 2000-luvulla ja viimeisin Suomen demokratiaindikaattorit -raportti julkaistiin joulukuussa 2015 (OM 56/2015).

Politiikkaohjelman jälkeen kansalaisvaikuttamista on edistetty pysyvien demokratiarakenteiden kautta oikeusministeriön demokratiayksikön koordinoimana. Vuonna 2010 valmistuneessa *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* keskusteluasiakirjassa (OM 14/2010) on pyritty tunnistamaan keskeisiä suomalaisen demokratian haasteita ja kehittämiskohteita. Sen mukaan kansalaisten monimuotoisen osallisuuden näkökulmasta keskeisiä kehittämishaasteita ovat hallinnon vuorovaikutteisuuden lisääminen ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksien vahvistaminen. Keskusteluasiakirja määrittää kolme demokraattisen osallistumisen ulottuvuutta – järjestöosallistuminen, suora vaikuttaminen ja äänestäminen – joita kaikkia tulisi kehittää tasapuolisesti. Samalla esitetään kuitenkin pelko siitä, että verkon kautta tapahtuva osallistuminen jää pienen yhteiskunnallisesti jo valmiiksi aktiivisen eliitin vaikutuskanavaksi. (Mt. 9-17.) Oikeusministeriön ylläpitämä lausuntopalvelu.fi tarjoaa kansalaisille, yhdistyksille ja yrityksille mahdollisuuden lausua eri lakihankkeiden sisällöstä, ja onkin mielenkiintoista selvittää, kokevatko kyseistä verkkopalvelua hyödyntäneet lainvalmistelijat, että palvelu olisi auttanut uusia ryhmiä vaikuttamaan asioiden valmisteluun.

Kun edustuksellisen ja osallistavan demokratian piirteitä tarkastellaan käytännön tasolla, havaitaan, että Suomessa kansalaisten poliittinen kiinnostuneisuus on pysynyt suhteellisen tasaisena viime vuosikymmenien ajan, vaikka äänestysaktiivisuus onkin laskenut jonkin verran (Kestilä-Kekkonen 2015, 52, Grönlund et al. 2005a, 89). Yksi selitys tälle on, että äänestämistä ei enää ajatella yhtä laajasti kansalaisvelvollisuutena, jolloin kenties käännytään toisenlaisen poliittisen osallistumisen puoleen vaikkapa mielipidekirjoitusten muodossa (Grönlund et al. 2005b, 127–128, 145). On myös mahdollista, että heikkoa ulkoista kansalaispätevyyttä tunteva kansalainen ei usko äänensä kuulluksi tulemiseen, minkä vuoksi vaaliosallistumista ei koeta kovinkaan merkityksellisenä (Kestilä-Kekkonen 2015, 56).

Grönlund (2006) on tutkinut suomalaisten tapaa vaikuttaa poliittiseen agendaan ja päätöksentekoon käyttäen aineistonaan vuoden 2003 eduskuntavaalitutkimusta. Grönlund on havainnut, että suomalaiset pyrkivät pääosin vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon vetoomuksien, yleisönosastokirjoitusten ja poliitikkoihin ja virkamiehiin kohdistuvien suorien yhteydenottojen kautta (70–80 % kaikista vastaajista). Seuraavaksi eniten vastaajia kiinnosti boikotteihin ja rauhallisiin mielenosoituksiin osallistuminen (50–58 %). Vähäisintä kiinnostus oli kansalaistottelemattomuutta, aiemmin väkivaltaisiin mielenosoituksiin osallistumista ja väkivaltaisia vaikuttamiskeinoja kohtaan (3–16 %). (Mt. 76–77.) Näiden tulosten perusteella voidaankin väittää, että suomalaisten suora poliittinen osallistuminen on varsin sovinnasta. Grönlund (mt. 82) arvioikin, että vähäisempi kiinnostus mielenosoituksia kohtaa voi johtua siitä, että suomalaisesta yhteiskunnasta puuttuvat suuret, kansalaisia jakavat ja mobilisoivat konfliktit. Tätä väitettä voi kuitenkin haastaa ottamalla huomioon Suomessa viime vuosien aikana esiintyneet mielenosoitukset esimerkiksi tasa-arvoisen avioliittolain puolesta (2014) tai hallituksen ns. pakkolakeja vastaan (2015).

3.1.1. Barberin vahva demokratia ja demokraattinen keskustelu

Barber on tehnyt vahvan (osallistavan) demokratian käsitettä tunnetuksi erityisesti yhdysvaltalaisessa kontekstissa. Teoksessaan *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age* (1984) Barber tekee jaottelun ohuiden (*thin*) ja vahvojen (*thick*) demokratioiden välille. Barber kritisoi erityisesti modernia länsimaalaista liberaalin demokratian mallia (ohut demokratia), jossa korostuvat hänen mukaansa ainoastaan individualistiset ja yksityiset päämäärät yhteisöllisten piirteiden kustannuksella (Barber 1984, 4, ks. myös Held 2006, 103). Barber arvostelee liberaalin demokratiateorian kyvyttömyyttä nähdä ihmiset luontaisesti poliittisina ja teorian epäluuloa sitä kohtaan, että kansalaisten yleinen ja laaja osallistuminen päätöksentekoon olisi kaikkia hyödyttävää.

Barberin mukaan osallistuminen lisää yhteisöjen voimaa (*participation enhances the power of communities*) ja on siksi itsessään arvokasta. (Barber 1984, 8.)

Barberin arvion mukaan liberalismiin yksi isoimmista synneistä on, että se antaa kansalaisuuden käsitteelle vain vähän tilaa. Barberin mukaan kansalaisuuden käsite erottaa ihmiset eläimistä, sillä se sitoo ihmiset toisiinsa erilaisin vuorovaikutussuhtein. Hänen mukaansa liberalismiin periaatteiden mukaisesti on parempi luottaa hyväntahtoisin lainsäätäjiin, hyviin lakeihin ja vakaisiin periaatteisiin kuin kansalaisten poliittiseen osallistumiseen, joka kuitenkin johtaisi hävitykseen ja tuhoon. Näin ollen liberalismi aliarvioi Barberin mukaan ihmisten kyvykkyyden osallistua yhteisten asioiden hoitoon eikä se näin ollen anna kansalaisille paljoakaan vaikutusvaltaa poliittiseen päätöksentekoon. (Mt. 104, 106; ks. myös Setälä 2003, 124.)

Barber käsittelee myös edustuksellista demokratiaa ja kiinnittää huomion sen heikkouksiin. Barber nojaa Rousseauin ajatukseen, jonka mukaan ihminen menettää vapautensa sillä hetkellä, kun hän suostuu edustettavaksi, sillä ihmisen tahto ei Rousseauin mukaan ole siirrettävissä edustajille. Näin ollen edustuksellinen demokratia suhtautuu kansalaisiin alentavasti ja väheksyy ihmisten kykyä päättää omista asioistaan. Barber toteaa, että kansalaisten vastuu omista valinnoistaan katoaa sillä hetkellä, kun he delegeoivat vaaleissa päätöksentekonsa edustajille (ks. myös Setälä 2003, 103). Barberin mukaan edustuksellisessa demokratiassa ihmisistä tulee alisteisia laeille, joiden muotoiluun he eivät ole voineet itse vaikuttaa. Läntisten demokratioiden politiikasta on tullut poliitikkojen työtä ja kansalaisten tehtäväksi jää vain äänestää poliitikkoja. (Barber 1984, 144–148.)

Vahva demokratia

Barber (1984) pyrkii tarjoamaan liberalismiin ja edustukselliseen demokratiaan kohdistamaansa kritiikkiin vastaavan teorian vahvasta demokratiasta. Hänen mukaansa vahva demokratia on moderni versio osallistavasta demokratiasta ja se nojautuu autonomiseen kansalaisten yhteisöön, jossa kansalaiset ovat kykeneviä yhteiseen toimintaan erilaisten osallistavien instituutioiden kautta (mt. 117). Barber määrittelee vahvan demokratian osallistavaksi politiikaksi, jossa konfliktit ratkaistaan puolueettoman maaperän puuttuessa osallistavien prosessien kautta. Nämä prosessit luovat poliittisen yhteisön, joka on kykenevä muuttamaan riippuvaiset yksilöt vapaiksi kansalaisiksi ja yksityiset edut yhteiseksi hyväksi. (Mt. 132, 151.) Barberin terminologiassa demokratia on eräänlainen elämäntapa, jossa yksilö osallistuu aktiivisesti poliittiseen toimintaan useilla elämänalueilla (Setälä 2003, 125).

Vahvassa demokratiassa politiikkaa tekevät siis kansalaiset itse: politiikkaa ei tehdä kansalaisille

eivätkä he ole pelkästään sivustakatsojia. Barber määrittää toiminnan, osallistumisen ja keskustelun vahvan demokratian tunnusmerkeiksi. Barberin mukaan merkittävää poliittisessa osallistumisessa on keskustelu ja kommunikaatio (Setälä 2003, 125). Vahva demokratia luo yleisön, joka kykenee järkevään julkiseen deliberaatioon ja päätöksentekoon. Tämä poliittinen aktiivisuus lisää yhteisöllisyyden tunnetta, sillä kansalaiset voivat alkaa tavoitella yhteistä hyvää yksityisten etujen sijaan. (Barber 1984, 133.) Osallistuminen on kehittävä ja kannattavaa, sillä demokraattinen keskustelu auttaa kansalaisia jäsentämään laajoja yhteiskunnallisia ilmiöitä ja sitä kautta vahvistaa koettua yhteisöllisyyden tunnetta (Setälä 2003, 125–126). Kuten jäljempänä todetaan, Barberin ajatus demokraattisen osallistumisen hyvistä sivutuotoksista on lähellä Patemanin (1970) ja myös Millin (1859/1987) päätelmiä.

Vahvassa demokratiassa kansanedustuslaitoksen sijaan asioista päätetään kansalaisten itsehallinnon kautta (*self-government by citizens*), mikä käytännössä tarkoittaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon ja heitä koskevan poliittisen agendan määrittelyyn (ks. myös Setälä 2003, 27; Warren 2003, 224, 247). Aktiiviset kansalaiset eivät välttämättä osallistu päätöksentekoon joka tasolla ja kaikissa asioissa, mutta kuitenkin riittävän usein ja varsinkin silloin, kun kyse on perustavanlaatuisista päätöksistä. Kansalaiset osallistuvat tietoisina ympäristöstään ja kyeten sitoutumaan toisten kansalaisten kanssa yhteiseen toimintaan (Barber 1984, 154–155). Tämän poliittisen yhteisön osallistavien menetelmien avulla kansalaiset keskustelevalt runsaasti keskenään, mikä mahdollistaa konfliktien ratkaisun ja konsensuksen löytämisen. Barber nimittääkin vahvaa demokratiaa amatöörien politiikaksi, jossa jokainen ihminen on pakotettu toisen ihmisen kohtaamiseen ilman asiantuntijoita tai edustajia. (Mt., 151–152.)

Vahva demokraattinen keskustelu

Kuten edellä esitetty, Barberin ajattelussa keskiöön nousee vahva demokraattinen keskustelu, jossa omien intressien edistämisen lisäksi tasavertaiset keskustelijat pyrkivät aidosti kuuntelemaan vastapuolen argumentteja, asettumaan vastapuolen asemaan ja löytämään yhteisiä ratkaisuja. Toisin sanoen, yksilöiden poliittiset mielipiteet muuttuvat poliittisen osallistumisen ja keskustelun myötä koko yhteisön edun huomioiviksi eli kohtuullisiksi (mt. 124–125). Kohtuullisuus ei tarkoita kuitenkaan omien etujen kieltämistä, vaan asettumista toisten ihmisten asemaan ja laajemman yhteiskunnallisen näkökulman havaitsemista (Setälä 2003, 125–126).

Vahva demokraattinen keskustelu on sekä tunteisiin vaikuttavaa että tiedollista; sillä on siis tiettyyn toimintaan tähtäävä tarkoitus. Barber korostaa erityisesti vahvan demokraattisen keskustelun

vastavuoroisuutta ja kritisoi liberaalin edustuksellisen demokratian kykenemättömyyttä aidosti kuunnella kansalaisia. Hänen mukaansa onkin tärkeää erottaa toisistaan keskustelu, puhe ja pelkkä intressien ilmaiseminen, sillä vastavuoroisuuden aste vaihtelee olennaisesti näissä kolmessa mielipiteenilmaisu- ja vaikuttamistavassa. (Barber 1984, 173–178.) Kansalaisten osallistumista ei Barberin mukaan tulisi lisätä ilman julkista harkintaa edistäviä instituutioita (Setälä 2003, 171–172).

Barber arvioi, että vahvaan demokraattiseen keskusteluun kuuluva poliittiseen agendaan vaikuttaminen on yksi vahvan demokratian keskeisimmistä tunnusmerkeistä. Barberin mukaan se, joka hallitsee agenda, hallitsee myös lopputulosta, sillä eri vaihtoehtojen esittämisjärjestys ja muotoilu vaikuttavat lopullisiin päätöksiin. Aidossa demokratiassa agenda ei voi määritellä ennen keskustelua ja deliberaatiota. (Barber 1984, 181–182.) Barberin mukaan vastavuoroisuutta korostava vahva demokraattinen keskustelu on hyvä väline toisen asemaan asettumiseen ja toimijoiden välisen yhteisymmärryksen etsimiseen. Vahvassa demokraattisessa keskustelussa keskustelijat ovat tasaveroisia ja tavoitteena on tutustua toiseen keskustelijaan ja etsiä yhdistäviä elementtejä. (Mt. 182–184.) Keskustelussa pyritään ns. rakentamaan siltoja, joilla yhdistää mahdollisesti vastakohtaisiakin näkemyksiä käsillä olevasta asiasta (mt. 186).

Barber (mt. 224) arvioi, että vahvan demokratian päämääränä on saavuttaa keskusteluin konsensus. Vahva demokraattinen keskustelu on ennen kaikkea käsitteiden ja mielipiteiden uudelleenmuotoilua ja uusien näkökulmien reflektointia ja vertailua omien käsitysten kanssa (mt. 193). Tämä asettaa Barberin teorian lähelle deliberatiivisten demokratiateorioiden ajatuksia päätöksentekoa edeltävästä julkisesta keskustelusta ja harkinnasta. Deliberatiivista demokratiateoriaa käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 3.2.

Osallistavat instituutiot

Barberin mukaan sitoutuneiden kansalaisten osallistuminen on ehdoton edellytys vahvalle demokratialle, ja hän esitteleekin useita instituutioita, joilla voidaan edistää kansalaisten osallistumista esimerkiksi agendan määrittelyyn, deliberaatioon ja lainsäädäntötyöhön. Näiden instituutioiden tulee osallistaa kansalaisia niin ruohonjuuritasolla kuin kansallisestikin ja niiden tehtävänä on täydentää ja olla yhteensopivia olemassa olevien pääasiallisten edustuksellisten instituutioiden kanssa. Näiden instituutioiden tulisi varmistaa kaikkien ihmisryhmien kuulluksi tuleminen ja ottaa huomioon modernin yhteiskunnan mahdollistamat uudenlaiset osallistumistavat esimerkiksi viestintäteknologiaa hyödyntämällä. Barber korostaa erityisesti, että näitä osallistavia

instituutioita ei tulisi implementoida yksittäin, vaan yhtenä laajana ja kokonaisvaltaisena poliittisena strategiana. (Mt. 151, 261–267, 307.)

Barber jakaa nämä osallistavat instituutiot kolmeen, osittain kuitenkin päällekkäiseen kategoriaan: vahvaa demokraattista keskustelua, päätöksentekoa ja toimintaa tukeviin. Ensinnäkin tarvitaan sopiva ympäristö, jossa demokraattista keskustelua voidaan käydä. Säännöllisesti kokoontuvat naapuritoimikunnat ja kyläkokoukset toimivat hyvinä ruohonjuuritason foorumeina demokraattiselle puheelle, jolla viime kädessä pyrittäisiin vaikuttamaan päätöksentekoon myös kansallisella tasolla. (Mt. 266–271.) Barberin mukaan on vaarallista lisätä kansalaisten vaikutusvaltaa poliittiseen päätöksentekoon, mikäli samalla ei paranneta heidän edellytyksiään muodostaa maltillisia ja järkeviä mielipiteitä esimerkiksi arkipäiväisissä ihmisten yhteenliittymissä (Setälä 2003, 127).

Paikallisten naapuritoimikuntien lisäksi tarvittaisiin myös laajempia, alueellisia ja kansallisia keskustelufoorumeita, joissa osallistuminen olisi myös suoraa. Moderneilla kommunikointivälineillä ja viestintäteknologialla kansalaiset saisivat tietoa ja pystyisivät osallistumaan poliittiseen keskusteluun sijainnistaan riippumatta. (Barber 1984, 273–275.) Myös Dahl 1989, 339) nostaa esiin uudet viestintäteknologiat kansalaisten osallistumismahdollisuuksia laajentavina mekanismeina. Dahl kuitenkin korostaa, että näistä uusista menetelmistä on hyötyä vain siinä tapauksessa, että kansalaisilla on tarvittavat tiedot ja riittävä ymmärrys käsiteltävästä asiasta (ks. myös Warren 2003, 225).

Barberin mukaan myös kansalaisaloitteita ja kansanäänestyksiä tulisi hyödyntää demokraattisessa päätöksenteossa. Kansanäänestykset tulisi toteuttaa kahdessa vaiheessa niin, että äänestysten välissä kansalaisilla olisi mahdollista keskustella ensimmäisestä äänestystuloksesta ja päivittää näkemyksiään sen perusteella. (Barber 1984, 281, 288.) Myös sähköistä äänestämistä voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa, mikä voisi mahdollistaa useampien kansalaisten osallistumisen yhteiseen päätöksentekoon. (Mt. 289–290.)

Reflektiota

Barber perustaa demokratiakäsityksensä siis osittain suoran demokratian periaatteille, mutta katsoo vahvan demokratian kuitenkin enemmän täydentävän edustuksellista demokratiaa kuin olevan sen täydellinen korvaaja (mt. 118, 262; ks. myös Dalton et al. 2003b, 262). Hän korostaakin, tarjoamalla osallistavia elementtejä vahva demokratia toimii täydentävänä strategiana, jonka avulla liberaalia demokratiaa voi suunnata kohti kansalaisten osallistumista suosivaa järjestelmää. (Barber

1984, 308–309.) Myös Dahl (1989, 340) arvioi, että kansalaisten osallistumista ruokkivat ryhmittymät täydentävät olemassa olevia hallintorakenteita eivätkä korvaa niitä.

Barberin teorian heikkoutena voidaan kuitenkin pitää sen vankkaa uskoa kansalaisten motivaatioon ja ajallisiin mahdollisuuksiin osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Vaikka Barber esittelee useita keinoja parantaa kansalaisten osallistumista demokratiaan, hän ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan sitä ongelmaa, että yksittäisen ihmisen toimilla ei useinkaan ole suurta vaikutusta lopputulokseen eivätkä he siksi näe osallistumista aina kannattavana. Barber on myös ylioptimistinen suhteessa poliittisten toimijoiden haluun tavoitella yhteistä hyvää, mitä se sitten tilanteesta riippuen tarkoittaisikaan. Barberin esittämä kuva liberaalista demokratiateoriasta voi olla myös jossain suhteessa turhan synkkä ja kriittinen. (Setälä 2003, 128–129.)

Jotta kansalaisia osallistavilla instituutioilla oli jotain todellista vaikutusta, päättäjien tulee olla sitoutuneita kunnioittamaan niissä tehtyjä päätöksiä ja esitettyjä näkökulmia. Tulisi myös huolehtia tarvittavista resursseista näiden osallistavien instituutioiden tulosten todellisen hyödyntämisen mahdollistamiseksi. Lisäksi, poliittisen järjestelmän perinteisten instituutioiden tulisi olla vastaanottavaisia näiden uusien menetelmien tuotoksille. Mikäli uusia kansalaisia osallistavia menettelytapoja perustetaan, niiden vaikutusmekanismien tulee olla selvät alusta alkaen.

3.1.2. Patemanin osallistava demokratiateoria

Pateman on eräs osallistavan demokratiateorian tunnetuimpia puolestapuhujia. Teoksessaan *Participation and Democratic Theory* (1970) Pateman kritisoi 1900-luvun puolivälin demokratiateoreetikkoja (Dahl, Schumpeter, Sartori, Berelson, Eckstein) sekä heidän epäluuloista suhtautumista kansalaisten osallistumiseen. Pateman tiivistääkin, että näiden teoreetikkojen määritelmissä demokratia ilmenee lähinnä vaalien kautta, jolloin johtajat kilpailevat äänestäjien äänistä. Tällöin kansalaisten osallistuminen typistyy ainoastaan osallistumiseksi päätöksentekijöiden valintaan ja liiallista osallistumista pidetään jopa vaarallisena demokraattisen järjestelmän toimintakyvylle. (Pateman 1970, 13–14, 20.)

Patemanin teoria keskittyy ennen kaikkea osallistuvaan yhteiskuntaan ja ihmisten osallistumiseen erilaisissa ihmisten yhteenliittymissä (Setälä 2003, 119). Pateman nostaa esiin Rousseauin, Millin ja Colen mallit osallistavasta demokratiasta. Kuten edellä esitetty, Rousseauin teoria nojaa vahvasti kansalaisten osallistumiseen poliittisiin päätöksentekoprosesseihin. Osallistumisella on myös merkittävä vaikutus osallistujaan itseensä, sillä se sitoo hänet ympäröivään yhteisöön ja kasvattaa häntä henkisesti. Rousseauin mukaan poliittinen tasa-arvo saavutetaan erilaisin osallistavin

prosessein, jotka tähtäävät koko yhteisön yhteiseen hyvään. Näiden prosessien kautta kansalaiset oppivat tunnistamaan omat intressit ja erottamaan ne yhteisistä intresseistä. (Mt. 22–25, 27.) Rousseau'n 'kansan tahdon' ja 'yhteisen hyvän' käsitteitä on kuitenkin kritisoitu laajasti, sillä ne ovat osoittautuneet varsin epämääräisiksi ja monitulkintaisiksi (ks. esim. Arrow 1963; Dahl 1989; Schumpeter 1942; Setälä 2003). Myös Pateman (1979, 159–160) kritisoi Rousseau'n ajatusta siitä, että äänestyksessä vähemmistöön jääneiden tulisi mukisematta alistua enemmistön tahdolle ja todeta mielipiteidensä olleen väärä (ks. myös Setälä 2003, 120).

Mill (1861, suom. 1958) näkee demokraattiset instituutiot ennen kaikkea kansalaisia kasvattavina ja kehittävinä. Osallistumalla yhteiseen päätöksentekoon (edustuksellisessa demokratiassa) kansalaiset oppivat toimimaan yhdessä ja tarkastelemaan toistensa näkökantoja, mikä lopulta johtaa yhteistyöhön ja vähentää kansalaisten välistä kilpailua (ks. myös Held 2006, 79). Kuten Rousseau, myös Mill uskoo, että osallistuminen integroi kansalaiset yhteisöönsä ja saa heidät tavoittelemaan yhteistä hyvää. Barberin tavoin Mill korostaa paikallisen tason osallistumista arvioidessaan, että kansallisen tason osallistumismahdollisuuksilla ei saavuteta mitään, elleivät kansalaiset ole ensin oppineet ruohonjuuritasolla osallistumaan yhteiseen päätöksentekoon. Mill vastusti äänestysalaisuutta, sillä hän arvioi, että julkinen äänestäminen pakottaisi äänestäjät tekemään harkittuja päätöksiä. Samalla heidän tulisi jäsentää ajatuksensa selkeäksi kokonaisuudeksi, jotta he voisivat perustella tarvittaessa päätöstään muille ihmisille. Millin ajatuksissa erityistä on myös se, että Mill sitoo äänioikeuden kansalaisten älylliseen kyvykkyyteen, mitä Pateman ja monet muut ovat kuitenkin kritisoineet. (Pateman 1970, 29–33; Setälä 2003, 114–116.)

Colen teoria osallistavasta demokratiasta sijoittuu moderniin, teolliseen yhteisöön, jonka toimintaa Cole pyrkii kuvaamaan. Hän tarjoilee yksityiskohtaisen toimintamallin, jonka mukaisesti osallistava yhteisö voitaisiin organisoida käytännössä. Colen teoriassa pääroolissa ovat yhdistykset ja järjestöt, joiden verkosto luo yhteisön. Cole hyödyntää kirjoituksissaan runsaasti Rousseau'n ajatuksia ja yksi Colen ansioista onkin, että hän pyrkii asettamaan Rousseau'n näkemykset osallistavasta demokratiasta moderniin kontekstiin. Rousseaut mukaillen Cole arvioi, että yksilö on vapaimmillaan silloin, kun hän yhteistyössä vertaistensa kanssa osallistuu lainsäädäntöön. Millin tavoin myös Cole uskoo, että osallistumisella on yksilöitä kouluttava rooli eikä demokratia voisi hänen mukaansa toimia ilman ruohonjuuritasolla opittuja osallistumistapoja. (Pateman 1970, 35–38.)

Verkostoitunut yhteisö

Pateman muotoilee oman osallistavan demokratian teoriansa Rousseauin, Millin ja Colen ajatusten pohjalta. Patemanin teoria lähtee liikkeelle verkostoituneesta yhteisöstä, jossa yksilöt ja instituutiot eivät toimi tyhjiössä, vaan ne ovat toisiinsa linkittyneitä ja pakotettuja tekemään yhteistyötä (Pateman 1979, 164–172). Patemanin mukaan pelkästään kansallisella tasolla olevien edustuksellisten instituutioiden olemassaolo ei ole riittävää, minkä vuoksi tarvitaankin eri elämänalueilla ja arkipäiväisessä vuorovaikutuksessa kansalaisten kouluttamista ja kasvattamista demokraattiseen osallistumiseen (ks. myös Held 2006, 251; Setälä 2003, 121). Tämä kouluttautuminen tapahtuu parhaiten itse osallistumisen kautta, jolloin kansalaiset samanaikaisesti integroituvat paremmin ympäröivään yhteisöönsä. (Pateman 1970, 42.) Osallistumalla yhteisten päätösten tekemiseen yksilöiden välinen yhteistyö paranee ja heidän välilleen kehittyy ryhmähenki, mikä edelleen johtaa siihen, että he hyväksyvät tehdyt päätökset helpommin (mt. 63; ks. myös Verba 1961, 206).

Patemanin tulkinta poliittisesta osallistumisesta onkin varsin laaja, sillä hänen mukaansa valtioiden kollektiivinen päätöksenteko on vain yksi demokratian ulottuvuus ja ihmisten vapaaehtoiset, paikallisen tason yhteenliittymät ovat yhtä olennainen osa poliittista osallistumista. Patemanin mukaan demokraattinen osallistuminen on tärkeää sen arvokkaiden sivutulosten, erityisesti poliittisten velvoitteiden omaksumisen vuoksi. (Setälä 2003, 120–121.)

Demokraattinen yhteiskunta edellyttää Patemanin mukaan osallistavaa yhteisöä, jossa kansalaiset omaksuvat osallistavia vaikuttamistapoja. Pateman asettaa työelämän merkittävään osallistumiseen kasvattavaan rooliin, ja se pitäisikin Patemanin arvion mukaan käsittää täysin omana poliittisena järjestelmänään, joka tarjoaa erilaisia osallistumistapoja kansallisen tason lisäksi. Osallistavaa demokratiaa voisi Patemanin mukaan luonnehtia järjestelmäksi, joka edellyttää kansalaisten osallistumista ja jonka tuotoksena syntyy päätöksiä ja samanaikaisesti yksilöiden sosiaaliset ja poliittiset kyvyt kehittyvät. Patemanille osallistuminen on itsessään arvokasta, koska se on välttämätöntä ihmisten moraalisisessa kehityksessä ja siinä ihmiset omaksuvat ja toteuttavat velvoitteita toisiaan kohtaan. (Pateman 1970, 43; Pateman 1986; ks. myös Setälä 2003, 121.)

Pateman arvioikin, että osallistumisen kokemus tekee yksilöstä psykologisesti paremmin varustautuneen, jolloin hän saattaa osallistua päätöksentekoon myös tulevaisuudessa (Pateman 1970, 45). Näitä osallistumisesta johtuvia psykologisia hyötyjä ovat esimerkiksi yksilön luottamus omiin kykyihin osallistua vastuullisesti ja tehokkaasti sekä yksilön usko siihen, että hän voi tehdä

itsenäisiä päätöksiä ja että hän voi kontrolloida elämäänsä. Puhutaan kansalaispätevyydestä eli tunteesta, että yksilön poliittisella toiminnalla on tai sillä voi olla vaikutusta poliittiseen prosessiin ja että kansalaisosallistuminen todella on kannattavaa (Campbell et al. 1954, 187; Grönlund et al. 2005a, 95). Patemanin mukaan yksilöt, jotka kokevat suurta kansalaispätevyyttä, osallistuvat todennäköisemmin politiikkaan verrattuna niihin yksilöihin, jotka eivät usko vaikuttamismahdollisuuksiinsa. (Pateman 1970, 46.) Grönlund et al. (2005a) ovat tehneet vastaavan havainnon Suomessa. Myös Putnam (2000, 35) on tutkinut kansalaisten kiinnittymistä ympäröivään yhteisöön ja todennut, että ”jos ei tunne pelin sääntöjä eikä pelaajia eikä välitä lopputuloksesta, tuskin itse haluaa edes yrittää pelata”.

Pateman nostaa esiin Almondin ja Verban (1965) arvion siitä, että yksilön usko omaan kompetenssiin on yksi tärkeimmistä poliittisista asenteista. He myös toteavat, että kansalaispätevyyden ja poliittisen osallistumisen välillä on positiivinen yhteys, vaikkakin tunne poliittisesta kompetenssista koettiin heidän tutkimuksessaan korkeammaksi paikallisella kuin kansallisella tasolla. Lisäksi, kansalaispätevyys oli korkeimmillaan niissä Almondin ja Verban tutkimissa maissa, joissa oli eniten paikallisen poliittisen osallistumisen mahdollistavia instituutioita. (Almond & Verba 1965, 140, 145, 206–207.)

Tämä antaa tukea myös Millin edellä esittämälle ajatukselle siitä, että paikalliset poliittiset instituutiot ovat tärkeitä harjoitusalueita demokraattiselle osallistumiselle. Osallistuminen ei-poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi erilaisissa yhdistyksissä voi antaa yksilölle sellaisia taitoja, joita hän voi hyödyntää myös laajemmassa poliittisessa osallistumisessa (mt. 271–272). Almond ja Verba kuitenkin toteavat, että suhteellisen modernissa ja monipuolisessa yhteiskunnassa perhe ja koulu eivät pysty tarjoamaan riittävää harjoitusta poliittiselle osallistumiselle (mt. 305). Tämän vuoksi täytyykin kääntyä muiden paikallisen tason osallistumismuotojen puoleen, ja yhtenä hyvänä esimerkkinä Almond ja Verba esittelevätkin työpaikalla tehtävään päätöksentekoon osallistumisen (mt. 294).

Näennäinen osallistuminen

Patemanin teoria asettuu vahvasti työelämäkontekstiin, jossa päätoimijoina ovat johtajat ja alaiset. Pateman hyödyntää French et al. (1960, 3) määritelmää, jonka mukaan osallistuminen tarkoittaa prosessia, jossa kaksi tai useampi osapuoli vaikuttavat toistensa suunnitelmiin, politiikkoihin ja päätöksiin. Osallistuminen on myös rajoitettu niihin päätöksiin, joilla on tulevaisuudessa vaikutusta näihin osapuoliin ja niiden edustajiin. Esimerkiksi pelkkä (hiljainen) mukanaolo ei ole

osallistumista, ellei yksilöllä ole todellista mahdollisuutta vaikuttaa häntä koskeviin päätöksiin. (Pateman 1970, 68.)

Pateman kuvaa Verbaa (1961, 220–221) mukaillen näennäisen osallistumisen (*pseudo participation*) käsitettä tarkoittaen mekanismeja, joilla suostutellaan ihmisiä hyväksymään päätökset, jotka todellisuudessa on jo tehty korkeammalla tasolla. Ihmisille luodaan tällöin tunne osallistumisesta, vaikka todellisuudessa esimerkiksi tiimin johtaja haluaa vain käyttää ryhmäkeskustelua omien päämääriensä vahvistamiseen. (Pateman 1970, 69.) Myös Hunold (2001, 158) esittää, julkishallinnossa saatetaan kuulla kansalaisia, mutta heillä ei välttämättä ole mitään todellista sanavaltaa valmisteltavaan asiaan. Tätä näennäisen osallistumisen käsitettä on mielenkiintoista testata tämän tutkimuksen edetessä, sillä kuten edellä käyty lainvalmistelua koskeva keskustelu osoittaa, on mahdollista, että lausuntopyynnöillä ei voida enää merkittävästi vaikuttaa lopulliseen hallituksen esityksen muotoiluun.

Pateman erottaa vaikuttamisen (*influence*) ja vallan (*power*) käsitteet toisistaan: on eri asia pystyä vaikuttamaan päätökseen kuin pystyä tekemään lopullinen päätös. Päätöksentekoon osallistuvat osapuolet edustavat monesti vastakkaisia näkemyksiä esimerkiksi johtajien ja työntekijöiden välillä. Pateman arvioikin, että johtajilla on lopullinen päätöksentekovoima ja työntekijät voivat ainoastaan pyrkiä vaikuttamaan näihin johdon viime kädessä tekemiin päätöksiin. Tällaista osallistumista Pateman kutsuu osittaiseksi osallistumiseksi, jossa osapuolet pyrkivät vaikuttamaan toistensa päätöksiin, mutta lopullinen päätöksentekovoima on kuitenkin vain yhdellä osapuolella. Tämä on lähellä myös Dalton et al. (2003b) käsitettä 'advocacy democracy'. Patemanille täydellinen osallistuminen on prosessi, jossa jokaisella päätöksentekokelemaan osallistuvalla yksilöllä on yhtäläinen valta määrittää päätösten lopputulokset. (Mt. 69–71.)

Lopuksi Pateman arvioi, että osallistavassa demokratiassa on tärkeää nostaa esille yksilöiden ja instituutioiden väliset vuorovaikutussuhteet, jotka yhdistävät eri tekijät toisiinsa. Näissä vuorovaikutussuhteissa toimijat osallistuvat ja pyrkivät vaikuttamaan toistensa toimintaan. Tämä osallistuminen kasvattaa ja opastaa toimijoita osallistumaan jatkossa myös kansallisella tasolla. Patemanille on olennaista, että tämä oppiminen tapahtuu ruohonjuuritasolla, joka harjoitusalueena tarjoaa riittävästi osallistavia mekanismeja. Osallistuminen luo onnistumisen tunteita, mikä edelleen ruokkii kansalaispätevyyden tunnetta. Osallistavan yhteisön kautta yksilöillä olisi käytössään tarvittavat mekanismit ja tieto, joita he voivat hyödyntää osallistumisessa laajemmalla tasolla. (Mt. 103–111.)

Patemanin ajatusta osallistumisesta itsessään arvokkana toimintana voidaan pitää kuitenkin melko idealistisena. Ihmiset voivat pitää monia heille läheisiä asioita tärkeinä ja osallistuvat mielellään niihin liittyvään päätöksentekoon. Toisaalta nämä ihmiset eivät välttämättä koe valtakunnallisia teemoja kovinkaan läheisiksi eivätkä tunne velvollisuutta osallistua myös niihin liittyvään keskusteluun ja päätöksentekoon. Työelämäkeskeisyyden vuoksi Patemanin teoriaa voidaan myös kritisoida sen keskittymisestä suppeampiin ihmisten yhteenliittymiin. Patemanin ajatuksia voikin olla vaikea hyödyntää modernien, laajojen yhteiskuntien kehittämiseen.

3.2. Deliberatiivinen demokratiateoria

Osallistava demokratiateoria on jossain määrin lähellä deliberatiivista demokratiateoriaa (Ansell & Gingrich 2003b, 179), joka myöskin asettui haastamaan muodollisia, edustuksellisia instituutioita korostavia demokratiakäsityksiä 1900-luvun loppupuolelta lähtien. Deliberatiivisen demokratian kannattajat arvioivat, että nykyisen edustuksellisen demokratian julkinen keskustelu on pinnallista ja huonosti perusteltua. Samanaikaisesti äänestäjät vieraantuvat poliittisista prosesseista eikä heitä oteta mukaan asioiden valmisteluun. Myös eliittien yhteydet poliittisiin debatteihin katkeavat eikä heillä ole todenmukaista kuvaa kansalaisten preferensseistä. (Setälä 2003; Held 2006, 234–238.)

Deliberatiivisen demokratian kannattajat eivät usko välittömästi suoran ja osallistavan demokratian tarjoamiin lisääntyneisiin osallistumismahdollisuuksiin keinona edistää deliberaatiota. Kuten edellä esitetty, suoran ja osallistavan demokratian piirteitä voi olla mahdotonta toteuttaa suurissa ja monimutkaisissa yhteisöissä. Monipuolistuneet osallistumismahdollisuudet eivät myöskään takaa sitä, että osallistumisen ”laatu” olisi yhtään parempaa. Deliberatiivisen demokratian teoreetikot arvioivatkin, että osallistumisen lisäämiseen yhteydessä tulee myös miettiä tapoja kehittää ihmisten ajattelukykyä eri preferensseihin liittyen. (Held 2006, 236–237.) Samoilla linjoilla ovat myös Pateman (1970) ja Barber (1984), joiden mukaan osallistumiseen tulee kasvaa eivätkä monipuolistuneet osallistumismahdollisuudet itsessään ratkaise edustuksellisuuden ongelmia.

Deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukaan demokratian tärkeimmät ominaisuudet ovat päätöksentekoa edeltävät autonomisten ja tasa-arvoisten ihmisten itsenäinen ja rationaalinen julkinen keskustelu ja harkinta. Julkinen harkinta viittaa julkisuudessa käytävään keskusteluun ja mielipiteiden puntarointiin niiden faktapohjaisuuden perusteella. Deliberatiivinen demokratiateoria korostaa, että kansalaisten preferenssit voivat ja saavatkin muuttua keskustelun kuluessa, sillä tavoitteena on löytää poliittisiin päätöksiin sellaiset perustelut, jotka ovat kaikkien osapuolten hyväksyttävissä. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole preferenssien yhdistely, vaan niiden muuntaminen

(Elster 1982, 236). Toisin sanoen, päätöksentekoa edeltävällä julkisella keskustelulla ja harkinnalla pyritään määrittelemään sellaiset kollektiiviset vaihtoehdot, joiden perusteet ovat kaikkien hyväksyttävissä (ks. myös Held 2006, 239). Ajatuksena on, että julkisessa keskustelussa ja harkinnassa päätöksiksi valikoituvat sellaiset vaihtoehdot, joilla on parhaat perustelut. (Setälä 2003, 15; 131–132, 135–136.)

Deliberatiiviseen demokratiaan kuuluu olennaisesti myös kaikkien päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden osallistaminen itse päätöksentekoprosessiin (ks. myös Ansell & Gingrich 2003b, 179). Osallistumismahdollisuuksien ja agendan muotoiluun liittyvien vaikuttamismahdollisuuksien tulisi myös olla tasavertaiset kaikilla ihmisryhmillä. Lisäksi, ihmisten tulisi avoimesti ja vapaasti esittää mielipiteensä ja tietonsa koskien käsiteltävää asiaa, jotta aito deliberaatio olisi mahdollista. (Bohman 1996, 16.) Myös Young (1990) korostaa mukaan ottamisen politiikkaa, joka kunnioittaa arvojen pluralismia eikä pyri tukahduttamaan yksilöiden sosiaalista tai kulttuurista identiteettiä päätöksenteosta ja sen perusteista. Youngin mukaan esimerkiksi kannustamalla eri väestöryhmiä organisoitumaan ja osallistamalla näitä organisaatioita poliittisiin prosesseihin myös vähemmistöjen äänet saataisiin kuuluviin. Samalla päätöksentekijät tulisi sitouttaa kuulemaan näiden ryhmien mielipiteitä ja perinteisen puoluepolitiikan mekanismien täydentämiseksi julkista deliberaatiota tulisi lisätä esimerkiksi laaja-alaisen työryhmien muodossa. (Young 1990; Held 2006, 244–245.)

Keskustelun julkisuus mahdollistaa sen, että kaikki olennaiset näkökulmat ja tiedot otetaan huomioon päätöksenteossa (Bohman 1996, 27). Deliberaation avulla tietoa ja eri näkemyksiä esitetään ja verrataan keskenään, mikä parantaa yksilöiden ymmärrystä monimutkaisista ilmiöistä ja niiden välisistä suhteista. Setälä (2003, 132) arvioikin, että demokraattinen harkinta ja keskustelu voivat auttaa rakentamaan yhteisymmärrystä moniarvoisessa yhteiskunnassa. Kaikille avoin keskustelufoorumi myötävaikuttaa esitettyjen argumenttien laatuun, minkä vuoksi deliberaatiossa korostuukin järkeilyn merkitys testattaessa eri argumentteja ja niiden perusteluita (Hunold 2001, 153). On myös väitetty, että deliberatiivisen demokratian mekanismit takaavat parhaimmat ja legitimeimmät päätökset, sillä ne pakottavat perusteellisesti arvioimaan ja perustelemaan eri vaihtoehtoja. (Held 2006, 234–238, ks. myös Fishkin 1991.)

Öbergin (2002, 464) mukaan deliberatiivisessa päätöksentekoprosessissa on tärkeää, että osallistujat eivät lukittaudu etukäteen mihinkään näkökantoihin ja että eri organisaatioiden edustajilla on liikkumavaraa, mikäli tavoitteena on muodostaa yhteisesti hyväksyttäviä näkökantoja (ks. myös Herne & Setälä 2005). Deliberaation avulla kansalaiset voivat siis oppia arvioimaan ja punnitsemaan toistensa mielipiteitä ja pohtimaan myös omien mielipiteiden pitävyyttä (ks. esim.

Dryzek 2000, 1). Hyvä tahto, yhteisymmärrys ja rationaalinen keskustelu voivat johtaa kaikkien hyväksyttävissä oleviin valistuneisiin mielipiteisiin, vaikka alussa osapuolilla olisikin ollut vastakkaisia näkemyksiä (Mansbridge 1983, 25). Modernien demokratioiden instituutiot tulisikin perustaa vastavuoroisuuden periaatteelle, jossa eri mekanismit mahdollistaisivat omien mielipiteiden ja ajatusmallien testaamisen toisten yksilöiden preferenssien kanssa. (Held 2006, 233; Offe & Preuss 1991).

Deliberatiivisen demokratiateorian kehittymiseen ovat vaikuttaneet muun muassa Kant (1795, suom. 2000), Habermas (1996) ja Rawls (1971, 1993). Kantin mukaan ihmisten tulee noudattaa toiminnassaan sellaisia periaatteita, joista voisi muodostaa yleisiä moraalisia ohjeita. Toisten ihmisten oikeuksiin vaikuttavat poliittiset päätökset ovat lähtökohtaisesti vääriä, jos niiden perusteet ja periaatteet täytyy pitää salassa. Habermas puhuu sen sijaan ideaalista puhetilanteesta, jossa keskustelijat ovat tasa-arvoisia, kommunikatiivisesti rationaalisia eikä heitä painosteta. Tällöin eri argumenttien ansioita arvioidaan niiden moraalisten perusteiden pätevyys ja faktojen todenmukaisuuden perusteella. Lisäksi kaikilla kansalaisilla tulisi olla reilut mahdollisuudet osallistua julkiseen keskusteluun. Habermasin (1996, 278–279) mukaan demokraattisen päätöksenteon legitimiisyys riippuu muun muassa siitä, kuinka paljon päätöksenteko muistuttaa ideaalia puhetilannetta ja ovatko päätöksen perusteluineen kaikkien niiden vaikutuspiiriin kuuluvien ihmisten hyväksyttävissä. Lisäksi julkisen sfäärin tulee ohjata yhteiskunnallista päätöksentekoa eli julkisella keskustelulla tulee voida vaikuttaa poliittiseen agendaan ja päätöksentekoon. (Setälä 2003, 136–139.) Rawls on laajassa tuotannossaan keskittynyt oikeudenmukaisuuden määrittelemiseen ja hän huomioi myös päätöksentekoa edeltävän, eri etuja ja arvoja punnitsevan julkisen harkinnan roolin. Rawls (1993, 217) puhuukin kohteliaisuuden velvoitteesta, joka edellyttää muun muassa toisten näkökulmien huomioimista ja kuulemista. Näin ollen poliittisen osallistumisen yhtenä perustana on tarve suhteuttaa yksityiset edut laajempaan kokonaisuuteen (mt. 219–220).

Julkisella keskustelulla ja harkinnalla voidaan nähdä olevan kolme tavoitetta. Ensinnäkin, niiden tehtävänä on karsia virheelliset uskomukset pois deliberaatioon osallistuvien ihmisten näkemyksistä. Toisekseen, julkisen keskustelun aikana arvioidaan eri väitteiden välisiä suhteita ja johdonmukaisuutta, jolloin sisäisesti ristiriitaiset uskomukset karsiutuvat. Kolmanneksi, deliberaatioissa yksilöiden henkilökohtaiset preferenssit ja arvot on esitettävä niin, että ne on suhteutettu myös toisten esittämiin preferensseihin. Ajatus on, että deliberaation uskotaan tuottavan oikeudenmukaisia, mahdollisimman informoituja ja yleisesti hyväksyttävissä olevia päätöksiä, joista ideaalissa tilanteessa vallitsee yksimielisyys. (Setälä 2003, 149–150, 173.)

Oikeudenmukaisuus

Rawls on kuvannut hypoteettisen tietämättömyyden verhon takana tehtäviä päätöksiä, joiden oikeudenmukaisuus perustuu päätöksentekijöiden tietämättömyyteen omista preferensseistään ja asemistaan yhteiskunnassa (Rawls 1988, 20–21, 147–151). Rawlsin tietämättömyyden verhon käsitettä on kuitenkin kritisoitu laajasti (Pateman 1979, Beitz 1989, Barry 1995, Hellsten 1996) eikä siihen ole syytä tässä tutkimuksessa perehtyä tarkemmin. Hellsten on todennut Hartia (1968) mukaillen, että oikeudenmukaisuuden periaatteet koskevat aina useampien ihmisten välisten erilaisten vaatimusten yhteensovittamista. Vastavuoroisuus, reiluus ja tasa-arvo korostuvat Hellstenin mukaan modernissa oikeudenmukaisuusajattelussa. Hellstenin käsitys tasa-arvosta on yhteneväinen Räikän (1996, 44) arvion kanssa: ihmisten yhteisten piirteiden perusteella heillä on oikeus tulla kohdelluksi samanarvoisina. (Hellsten 1996, 16–28.)

Scanlon (1982) pyrkii kohtuullisen sopimuksen käsitteellään tarjoamaan mallin kollektiiviselle päätöksenteolle. Toisin kuin Rawlsin teoriassa, Scanlonin sopimusteoriassa osapuolet ovat tietoisia omista preferensseistään ja identiteeteistään. Osapuolet eivät tavoittele omaa etuaan, vaan he pyrkivät määrittelemään kohtuullisen sopimuksen muiden samanlaisten, kohtuullisuuteen pyrkivien yksilöiden kanssa. Yksilöt siis pyrkivät määrittelemään kaikkien osapuolten hyväksyttävissä olevat yhteiskunnalliset järjestelyt, jotka tämän menettelyn kautta olisivat näin ollen oikeudenmukaisia. (Setälä 2003, 144–145.)

Oikeudenmukaisuuskirjallisuudessa törmää usein käsitteisiin neutraalisuus ja tasapuolisuus. Neutraalien instituutioiden tehtävänä on sovittaa yhteen eri tavoitteita ja preferenssejä asettamatta kuitenkaan mitään niistä etuoikeutettuun asemaan. Tasapuolisuudella sen sijaan viitataan tilanteisiin, joissa pitää punnita, annetaanko ihmisten ensisijaisia tarpeita koskeville tai kiireellisille ja objektiivisesti merkittävälle tarpeille enemmän painoarvoa päätöksenteossa. (Setälä 2003, 143.) Samanlaista punnintaa voidaan arvioida tehtävän myös lainvalmistelussa, kun vastakkaisia näkemyksiä sovitellaan esimerkiksi lausuntokierroksen jälkeen.

Pohdittaessa oikeudenmukaisuutta tulee kiinnittää huomioita myös eri menettelytapoihin, joilla poliittisia päätöksiä tehdään. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus (Räikkä 1994, 97) kiinnittää huomiota eri prosesseihin ja menettelytapoihin, joiden kautta kansalaiset voivat vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. (Cropanzano & Greenberg 1997, 326–327.) Esimerkiksi Thibaut ja Walker (1975) havaitsivat tutkimuksessaan, että ne syytetyt, jotka saivat tuoda esiin näkemyksensä oikeudenkäynnissä, kokivat oikeuskäsittelyn oikeudenmukaisempana verrattuna niihin syytettyihin,

joilla ei ollut mahdollisuutta omien näkemysten esittämiseen. Louet (2004, 24) kuitenkin huomauttaa, että tunne mahdollisuudesta vaikuttaa tilanteeseen ei kuitenkaan tarkoita, että henkilöllä olisi todellista vaikutusvaltaa, mitä myös Pateman (1970) on korostanut.

Leventhal (1980) on esittänyt kuusi kriteeriä, jotka oikeudenmukaisen päätöksentekoprosessin tulisi täyttää. Sen tulisi olla johdonmukaista ja puolueetonta henkilöstä ja ajankohdasta riippumatta. Päätöksenteon tulee perustua riittävään ja laajaan tietoon ja päätösten tulee olla korjattavissa tarvittaessa. Lisäksi päätöksenteon kohteena olevilla toimijoilla täytyy olla mahdollisuus vaikuttaa ja tulla kuulluksi. Päätöksentekoa ohjaavat säännöt eivät myöskään saa olla mielivaltaisia. (Ibid.)

Deliberaatio käytännössä

Kansalaisten julkisen harkinnan edistäminen on käytännössä erittäin haastavaa. Kirjallisuudessa on esitetty joitain keinoja, joilla deliberatiivisia piirteitä voitaisiin edistää olemassa olevissa demokraattisissa instituutioissa. Kansalaisten pitäisi yhtäältä kyetä osallistumaan päätöksenteon jälkeiseen julkiseen arviointiin sekä päätöksentekoa edeltävään julkiseen keskusteluun ja agendanmäärittelyyn (Setälä 2003, 163). Useimmiten juuri poliittisen agendan määrittelyyn osallistuminen koetaan haastavaksi kansalaisten näkökulmasta (ks. esim. OM 14/2010, 84), sillä useimmiten media, hallinto ja poliitikot pitkälti määrittävät asialistan, jolloin kansalaisten osallistuminen voi rajoittua vain annettujen vaihtoehtojen arvioimiseen ja kommentointiin. (Setälä 2003, 163.)

Elster (1998) on esitellyt keinoja, joilla perustuslain säätämiseen voitaisiin lisätä julkista harkintaa edistäviä elementtejä. Barber (1984) hyödyntäisi kansanäänestyksiä ja Dahl (1989) minipopulusten neuvoa-antavia suosituksia edustuksellisen päätöksenteon tukena. Fishkin (1991) puolestaan käyttäisi deliberatiivista mielipidetutkimusta ja pienryhmäkeskusteluja selvittäessään kansalaisten mielipiteitä käsiteltävistä asioista. Moss ja Coleman (2013) esittävät, että verkkodemokratian avulla voidaan edistää pienempien yhteisöjen deliberaatiota ja samalla yhdistää tämä keskustelu laajempaan politiikkojen muotoiluun ja päätöksentekoon. Wrightin (2006) ja Fergusonin (2008) havaintojen perusteella menestyneimmät verkkokeskustelufoorumit keskittyvät vain tiettyihin teemoihin, niitä moderoidaan ja fasilitoidaan tehokkaasti ja ne on selkeästi linkitetty poliittisiin päätöksentekoprosesseihin.

Kritiikki

Deliberatiivisen demokratian ihanteena on julkisen keskustelun ja harkinnan kautta saavutettu yksimielisyys tai konsensus, mitä voi kuitenkin olla nykyaikaisessa moniarvoisessa yhteiskunnassa mahdotonta saavuttaa (Elster 1982, 237; Hunold 2001, 152; Setälä 2003, 112, 150). Deliberatiivinen päätöksenteko vaatii myös runsaasti eri resursseja. Hunold (2001, 154) kuitenkin arvioi, että laajan hyväksynnän saavuttaneet päätökset aiheuttavat tulevaisuudessa vähän kustannuksia, mikäli muutoksia ei esitetä ja päätösten implementointiin sitoudutaan laajasti. Uskotaan myös, että päätöksenteon julkisuus ja päätöksentekoa edeltävä julkinen keskustelu tuottavat oikeudenmukaisia ja yleisesti hyväksyttäviä kollektiivisia päätöksiä (Cooke 2000, 955). Tätäkin käsitystä voi kuitenkin kritisoida, koska se olettaa kaikkien kansalaisten olevan kyvykkäitä ja halukkaita osallistumaan julkiseen keskusteluun. Lisäksi, vastakkaisia näkemyksiä edustavat eri ihmisryhmät voivat käsittää oikeudenmukaisen päätöksen eri tavoin (ks. myös Stendahl 2003, 85–86).

Suurissa moderneissa demokratioissa on lähes mahdotonta käydä tasapuolista kansalaiskeskustelua, sillä poliittisten järjestelmien laajuuden ja monimutkaisuuden vuoksi kaikkia näkökulmia ei pystytä kuulemaan tyydyttävästi eri päätöksentekoprosesseissa (Setälä 2003, 159). Modernit yhteiskunnat ovat moniarvoisia, fragmentoituneita ja toimialallisesti eriytyneitä. Päätöksenteko on teknistynyt ja vaatii yhä useammin tietyn alan erityisosaamista, jolloin tavallisten kansalaisten osallistaminen julkiseen keskusteluun ei välttämättä tuo lisäarvoa päätöksentekoon, vaan päinvastoin lisää sen kuluja (ks. Setälä 2003, 160–161).

Gutmann ja Thompson (1996, 200) ovat kritisoineet näkemystä, jonka mukaan ainoastaan puolueettomuuteen tai neutraalisuuteen tähtäävä, faktoihin perustuva deliberaatio takaisi legitiimit lait ja julkiset politiikat. He eivät usko, että itsekeskeiset poliittiset toimijat muuttuisivat deliberaation kautta altruistisiksi (ks. myös Young 1990) tai että puolueeton tai neutraali lähestymistapa päätösten perusteluihin liittyen ratkaisisi kaikkia, varsinkaan moraalisia konflikteja. Osapuolten tulisi mieluummin etsiä omien ja vastapuolen argumenteista yhtymäkohtia ja pyrkiä ymmärtämään miksi vastapuoli on juuri sitä mieltä kuin on, sillä myös vastakkaisista argumenteista voi oppia (ks. myös Tully 2002, 218). Heidän tulisi pyrkiä kohti niitä argumentteja, jotka vähentävät vastapuolen vastustusta ja välttävät ylimääräistä konfliktia näiden osapuolten välillä. (Held 2006, 241–243.)

3.3. Pluralismi, korporatismi ja konsensuspolitiikka

Pluralismi

Almond ja Verba (1963, 265) arvioivat, että pluralismi on yksi demokratian tärkeimmistä lähtökohdista. Pluralistien mukaan yhteiskunnan useat keskenään kilpailevat intressiryhmät luovat perustan demokratian tasapainolle ja eri politiikkojen muotoilulle, minkä ansiosta valtio pysyy responsiivisena myös eri vähemmistöjen intresseille. (Held 2006, 158–159.) Klassisen pluralismin mukaan yhteiskunnassa on useita, osittain päällekkäisiä ja keskenään kilpailevia intressiryhmiä, jotka yrittävät vaikuttaa politiikkaan omalla alallaan. Tällöin valtion tehtävänä on yhteensovittaa niille esitettyjä vaatimuksia.

Pluralismissa poliittinen valta on pirstaloitunut ja hajaantunut yhteiskunnassa monille keskenään kilpaileville etujärjestöille ja siitä käydään vaihtokauppaa ja neuvotteluja eri ryhmittymien kesken (ks. myös Grant 2003, 156). Neopluralismin mukaan yhteiskunnassa on useita painostusryhmiä, joista erityisesti talouselämän toimijoilla on eniten vaikutusvaltaa politiikan sisältöön. Keskiössä on ajatus resurssien epätasaisesta jakautumisesta – vahvimmat toimijat saavat enemmän sanavaltaa. (Held 2006, 173, 288.)

Schmitter määrittelee pluralismin intressien ilmaisujärjestelmäksi, jossa yksilöt järjestäytyvät useisiin vapaaehtoiisiin, keskenään kilpaileviin, epähierarkkisiin ja itsenäisiin organisaatioihin, joita valtio ei erityisesti tue tai kontrolloi. Nämä organisaatiot eivät Schmitterin mukaan muodosta vaikuttamisen monopoleja näillä tietyillä intressialueilla, vaan samassa asiakontekstissa voi toimia useita keskenään kilpailevia ryhmittymiä, toisistaan hieman poikkeavin tavoittein ja painotuksin. (Schmitter 1974, 96.) Pluralismi käsittääkin valtion olevan eräänlainen areena eri eturyhmien väliselle kilpailulle, ja sen tehtävänä on lähinnä toimia erotuomarina näiden eri intressien välisessä kilpailussa (Hague & Harrop 2004, 177–178; Grant 2003, 156).

Pluralistisessa yhteiskunnassa on useita valtakeskittymiä, joissa ihmisten yhteenliittymät pyrkivät saavuttamaan poliittista valtaa päämääriensä edistämiseksi. Held esittää, että poliittiset päätökset syntyvät hallituksen ja toimeenpanoelinten yrittäessä sovittaa ja tehdä ratkaisuja keskenään kilpailevien ryhmien esittämien ehdotusten väliltä. Monimutkaisissa vuorovaikutusprosesseissa kaupankäynti ja poliittiset lehmänkaupat ovat tavallisia eivätkä hallitukset ole ainoita valtiollisen vallan käyttäjiä. (Held 2006, 158–161, 192–193; Ionescu 1975.) Päätöksentekoon osallistuvien erilaisten painostusryhmien ja niiden luomien verkostojen kautta myös yksittäisillä kansalaisilla on

mahdollisuus saada äänensä kuuluviin. (Jyränki 1998, 73). Organisoituneiden intressiryhmien välisen kilpailun voi ajatella jäsentävän poliittisia lopputuloksia ja vakiinnuttavan hallinnon osallistavia piirteitä (Held 2006, 164).

Korporatismi

Korporatismi on johtanut päätöksentekoprosessien uudenaikaiseen tarkasteluun ja se on vaikuttanut myös oikeustieteen käsitykseen laista ja lainsäädännöstä, jossa valtio ja sidosryhmät neuvottelevat säädösten sisällöistä (Cox & O'Sullivan, 1988). Klassinen korporatismi näkee eri ammattiryhmät valtion jäseninä, joiden edut tulee ottaa huomioon poliittisessa päätöksenteossa (OM 14/2010, 32). Yleisellä tasolla korporatismi viittaa jatkuvaan ja vakiintuneeseen intressiryhmien osallistumiseen politiikan muotoiluun ja erityisesti politiikkojen implementointiin (Williamson 1985, 151). Berndtsonin mukaan nykyään korporatismilla viitataan etujärjestöjen vaikuttamiseen julkiseen vallankäyttöön silloin, kun tehdään yhteiskuntaa koskevia päätöksiä. Korporatismi kattaa sellaiset etujärjestöjen ja valtion väliset sopimusjärjestelyt, joiden kautta etujärjestöjen intressit välittyvät päätöksentekoon. (Berndtson 2008.)

Cawson (1986, 38) määrittelee korporatistiseksi prosessiksi, jossa tietty määrä etujärjestöjä neuvottelee valtio-organien kanssa eri politiikkojen sisällöistä ja lopputuloksista. Vastalahjaksi suosiollisista toimintaohjelmista etujärjestöt lupaavat sitouttaa jäsenensä tehtyihin päätöksiin implementoidessaan niitä (Hague & Harrop 2004, 179–180; Grant 2003, 156–157). Held (2006, 180) toteaaakin, että korporatistiset järjestelyt ovat poliittinen strategia, joilla varmistetaan vaikutusvaltaisten työmarkkinajärjestöjen tuki valtionhallinnon politiikoille. Cawsonin määritelmän mukaisten neuvottelujen ansiosta osa valtion suvereniteetista siirtyy yhteiskuntaan eri intressiryhmille, minkä vuoksi korporatistista valtiota voikin luonnehtia monenväliseksi systeemiksi, jossa useat eri toimijat linkittyvät toisiinsa. Korporatistisessa järjestelmässä korostuu horisontaalinen konsultoinnin ja sitoutumisen kuvio perinteisen vertikaalisen käskyttämisen ja tottelevaisuuden järjestelmän sijaan. (O'Sullivan 1988, 8-9; Cox 1988, 28.)

Kirjallisuudessa (Grant 2003; Karr 2006; Williamson 1985) on runsaasti hyödynnetty Schmitterin (1974) idealistista määritelmää korporatistista mielipiteiden ilmaisujärjestelmänä. Korporatistisissa yksilöt järjestäytyvät hierarkkisten ja toiminnallisesti eriytyneiden organisaatioiden ympärille, jotka valtio joko tunnustaa tai luo ja joille se myöntää monopoliaseman näiden tiettyjen intressien edustamiseksi. Nämä ryhmittymät eivät kilpaile keskenään, sillä niiden toimintafokukset poikkeavat

toisistaan. Korporatismiin seurauksena kansalaisyhteiskunnan intressit linkittyvät valtion päätöksentekojärjestelmien kanssa. (Schmitter 1974, 93–94.)

Korporatistinen käsitys etujärjestöistä olettaa, että joillain ryhmillä on toisia etuoikeutetumpi asema poliittisessa päätöksenteossa, mikä näkyy erityisesti työmarkkinapolitiikoista päätettäessä. Perinteisesti korporatismilla onkin viitattu valtion talouspolitiikkaan ja siitä sopimiseen kolmikantaisesti valtion ja taloudellisten etujärjestöjen eli työmarkkinajärjestöjen kesken (OM 14/2010, 32; Schmitter 1974; Williamson 1985). Myös (2006, 171) arvioi, että demokratia on tiiviisti linkittynyt sitä ympäröivään talousjärjestelmään, joka systemaattisesti asettaa taloustoimijat etuoikeutettuun asemaan (ks. myös Öberg 2002, 260). Lisäksi Tuori (1990, 186) esittää, että erityisesti työehto- ja tulopoliittisten sopimusten sisällöstä päätettäessä etujärjestöt ovat keskeisessä roolissa normien muotoilussa (ks. myös Tuori 2002, 157). Tämän tutkimuksen puitteissa toteutettavissa haastatteluissa voidaan selvittää muun muassa sitä, nousevatko talouselämän eturyhmät erityisesti esiin lainvalmisteluprosessissa.

Selvin ero pluralismiin on se, että korporatismissa korostuu yhteistyö ja yhdessä neuvottelu, kun taas pluralismissa eturyhmät kilpailevat keskenään samoilla intressialueilla (ks. esim. Williamson 1985, 152; Christiansen & Rommetvedt 1999, 196). Korporatismissa valtion rooli onkin pelkkää erotuomaria merkittävämpi, sillä valtion tehtävänä on määrittää, mitä eturyhmiä kuullaan ja missä kontekstissa (Hague & Harrop 2004, 179–180; Grant 2003, 156–157). Coxin mukaan pluralismi ja korporatismi ovat vaihtoehtoisia näkemyksiä, jotka kuvaavat valtiollisen edustuksellisuuden ja osallistumisen avoimuutta, laajuutta ja toimialaa. (Cox 1988, 40–45.)

Hallinnollisella korporatismilla (*administrative corporatism*) viitataan valtiollisessa päätöksenteossa mukana oleviin työryhmiin, joissa myös sidosryhmillä on edustajia (Nordby 2004, 104–106). Kuten edellä esitetty, näitä työryhmiä hyödynnetään myös lainvalmistelussa, kun kyseessä olevaan teemaan olennaisesti liittyvien sidosryhmien edustajia osallistetaan valmisteluprosessiin erilaisten kuulemismenettelyiden avulla. Viitatessaan hallinnolliseen korporatismiin Öberg (2002) puhuu korporatistisista järjestelyistä, jotka koostuvat kahdesta osatekijästä. Ensinnäkin, valtio antaa joillekin organisaatioille tunnustetun aseman tiettyjen intressien edustamiseksi. Toisekseen, valtio hyväksyy nämä organisaatiot legitiimeiksi osallistujiksi poliittiseen päätöksentekoon. (Mt. 457.) Tällöin useat tasavertaiset päätöksentekijät joutuvat tekemään yhden yhteisen päätöksen, joka kaikkien osapuolten pitäisi pystyä hyväksymään, asettaen tarvittaessa omat alkuperäiset preferenssinsä taka-alalle. Eturyhmien edustajien ei tulisiakaan kiivaasti ajaa omia etujaan yhteisissä keskusteluissa, vaan heidän tulisi tarjota yhteiseen keskusteluun omista lähtökohdistaan nousevia

rationaalisia argumentteja. (Mt. 463.) Tässä suhteessa hallinnollinen korporatismi, ainakin Öbergin esittämässä muodossa, on lähellä deliberatiivisen demokratian piirteitä, joita on kuvattu edeltävässä luvussa.

Korporatistisen päätöksentekotavan on katsottu syrjäyttäneen joitain perinteisiä edustuksellisia poliittisia instituutioita ja siirtäneen päätösvaltaa ei-valtiollisille toimijoille (ks. myös Tuori 1990, Kyntäjä & Laitinen 1983). Esimerkiksi parlamenttien asema pääasiallisena poliittisen keskustelun ja päätöksenteon areenana on muuttunut, kun osa julkisesta päätöksenteosta ja kansalaisten mielipiteiden edustamisesta on siirtynyt poliitikkojen ja etujärjestöjen välisiin neuvotteluihin. Korporatistisen ei kuitenkaan voida väittää korvanneen täysin parlamenttien tehtäviä, sillä vahvojen etujärjestöjen ei voi olettaa ottavan huomioon kaikkien mahdollisten ihmisryhmien intressejä, mikä toisaalta on haaste myös puolueille. Valta-asemassa olevat etujärjestöt ajavat voimakkaasti oman toimintakenttensä asioita eikä niiden fokukseen voi mahdollistaa useiden ihmisryhmien intressejä. Yhteiskunnan erilaiset korporatistiset järjestelyt kuvaavat uudenlaista edustamisen tapaa antaen oman näkemyksensä demokratian kehittämiseksi. (Held 2006, 180–183.)

Konsensuspolitiikka

Maailmansotien jälkeen länsimaiden valtioiden tehtäväkenttä on laajentunut merkittävästi, mikä on osaltaan tehnyt valtioista riippuvaisia eri etu- ja sidosryhmistä esimerkiksi politiikkojen muotoilun ja implementoinnin suhteen (ks. myös Huuska 1968, 10–11). Myös yksityiseltä sektorilta tuttuja konsultteja saatetaan hyödyntää politiikan suunnittelussa (Kuusela & Ylönen 2013). Hallinta ei ole voinut enää perustua pelkkään sanelupolitiikkaan, vaan valtioiden on täytynyt sisällyttää eri sidosryhmät mukaan poliittisiin prosesseihin erilaisten kumppanuuksien ja sopimuksien kautta. (Williamson 1985, 152; Ionescu 1975.)

Birkinshaw (1988) nostaa esiin legitimitetin puhuessaan korporatismista. Hänen mukaansa legitimitetti edellyttää muun muassa yksilöiden mahdollisuutta osallistua tai muutoin ilmaista mielipiteensä liittyen heidän elämäänsä vaikuttaviin päätöksiin joko suoraan tai edustajien kautta (mt. 51; ks. myös Stendahl 2003, 65–76). Samoilla linjoilla on myös Dahl (1989, 107–108) todetessaan, että yksikään lainsäätäjät ei ole lain yläpuolella. Lisäksi Heldin (2002, 245) arvion mukaan yleinen legitimitetti edellyttää, että päätökset tulisi tehdä sellaisin perustein, jotka kaikki voivat hyväksyä. Myös Sipponen (2000, 59) katsoo, että vallankäytön legitimitetti edellyttää erilaisten aatteiden ja arvojen läsnäoloa poliittisissa keskusteluissa.

Petersson (1994, 34) toteaa, että poliittisen päätöksenteon tarkoitus on välttää konflikteja, minkä vuoksi kompromisseja ja pragmaattisia ratkaisuja korostamalla päädytään konsensushakuiseen poliittiseen kulttuuriin. Puhutaan myös neuvottelevasta demokratiasta (Arter 1999, 156), jossa neuvottelu ohittaa konfliktienratkaisumenetelmänä äänestämisen, mutta ei kuitenkaan täysin korvaa sitä (Stenelo & Jerneck 1996, 12; ks. myös Dalton & Gray 2003, 23). Tällainen konsensuaalinen tapa tehdä politiikkaa ja sidosryhmien konsultointi osana päätöksentekoa ovat ominaisia piirteitä Skandinaaviselle poliittiselle järjestelmälle (Arter 1999, 161; Williamson 1985; Christiansen & Rommetvedt 1999; Öberg 2002; Ansell & Gingrich 2003a, 143; 2003b, 177). Konsensusperiaatteen noudattamisen etuna voidaankin pitää sen kykyä integroida poliittiseen päätöksentekoon laajasti eri ryhmiä, mikä edelleen myötävaikuttaa poliittiseen vakauteen ja päätösten hyväksyttävyyteen. Tällöin myös vähemmistöjen mielipiteet tulevat todennäköisemmin kuulluiksi. Konsensusdemokratian piirteet ovat yleisimpiä väestöltään pienissä maissa, joissa sosioekonomiset erot eivät ole merkittäviä. (Karr 2006, 27–28.)

Näin ollen myös suomalaista poliittista järjestelmää voi luonnehtia konsensushakuiseksi, jossa yhteistyötä korostavat menettelyt mahdollistavat etujärjestöjen mukanaolon valtiollisten politiikkojen määrittelyissä (Arter 1999, 159–160; OM 14/2010, 9, 32). Suomessa konsensusdemokratialla on pitkät perinteet ja yhtenä siihen myötävaikuttaneena ilmiönä voidaan pitää suomalaista monipuoluejärjestelmää. Useiden puolueiden poliittisessa järjestelmässä yhden puolueen on haastavaa saada yksin enemmistöä parlamenttiin ja samalla muodostaa yksin hallitusta ja sen tulevaa suuntaa. Tällöin tulee turvautua yhteistyöhön eri puolueiden välillä, mikä edellyttää kompromisseja ja konsensuksen hakemista eri päätöksissä. (Jyränki 1998, 73; Arter 2009.) Samanlaista yhteistyötä tarvitaan myös lainvalmistelussa, jotta lopulliset säädökset koettaisiin legitiimeiksi ja jotta saavutettaisiin laaja tietopohja valmistelun tueksi (ks. esim. Tuori 2002, 89; Huuska 1968, 7).

Suomessa etujärjestöjen läsnäolo merkittävässä poliittisissa prosesseissa onkin ollut viime vuosikymmenien aikana yleinen käytäntö ja niiden roolin poliittisessa päätöksenteossa voikin sanoa kasvaneen. Käytännössä tämä on näkynyt edellä esitellyissä valtionhallinnon useissa sidosryhmien osallistamiseen tähtäävissä toimintaohjelmissa. Tuorein esimerkki etujärjestöjen ja valtiovallan välisestä yhteistyöstä erityisesti talouspolitiikassa on vuosien 2015–2016 aikana käydyt yhteiskunta- tai kilpailukykysovimusneuvottelut hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välillä.

Kritiikki

Neokorporatismi kritisoi pluralistista käsitystä siitä, että yhteiskunnassa olisi lukuisia vapaaehtoisia ja tasavertaisia etujärjestöjä, jotka pyrkivät vaikuttamaan hallituksen politiikkaan. Neokorporatistien mukaan muutamat, erittäin laajat etujärjestöt kilpailevat keskenään resursseista eikä niiden jäsenyyttä voida pitää vapaaehtoisena, sillä järjestöjen ulkopuolelle jääminen tarkoittaisi käytännössä koko poliittisesta prosessista ulkopuolelle jäämistä. (Cox & O'Sullivan 1988, 5.) Neokorporatismi kritisoi myös pluralistista käsitystä valtiosta passiivisena erotuomarina ja arvioi, että todellisuudessa valtiolla on merkittävä rooli eri intressiryhmien synnyssä ja tavoitteissa, sillä valtio itse päättää näiden järjestöjen ja ryhmien osallistumisesta poliittisiin prosesseihin. Neokorporatismi kritisoi myös pluralistista käsitystä yksityisen ja julkisen selvästä erosta ja arvioikin sen sijaan, että sekä valtio että kansalaisyhteiskunta astuvat vuorotellen toistensa reviiereille. (Ibid, ks. myös Cox 1988, 35–36.) Myös Habermas (1996, 383) arvioi, että julkisen sfäärin tulisi olla läheisessä yhteydessä sekä yksityisiin sfääreihin että päätöksentekijöihin.

Heldin mukaan pluralismi ei tyydyttävällä tavalla vertaile tai arvioi eri demokratiamalleja keskenään, vaan se ottaa demokratiakäsityksensä lähtökohdaksi länsimaisen demokratian käytännön mallin. Se ei myöskään kiinnitä riittävästi huomiota kansalaisten eri osallistumistapoihin tai poliittisen hallinnan laajuuteen. Lisäksi, pluralismi epäonnistuu huomioimaan valtaan ja vallankäyttöön liittyvät aspektit. Esimerkiksi, eri valtakeskittymien olemassaolo ei takaa sitä, että valtio kuuntelisi niitä tasapuolisesti tai että valtio kuuntelisi niiden johtajien lisäksi myös jäseniä. Näiden valtakeskittymien ohella myös muut yhteisön vahvat toimijat voivat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Joillain ryhmillä ei myöskään ole tarvittavia resursseja – esimerkiksi asiantuntemusta, rahaa tai aikaa – joilla ne voisivat osallistua poliittiseen päätöksentekoon. (Held 2006, 166–169.)

Myös korporatismi on kohdannut kritiikkiä (ks. esim. Williamson 1985; Nedelman & Meier 1977). Edellä esiteltyjä Schmitterin (1974) määritelmiä on laajasti hyödynnetty korporatistien ja pluralistien lähtökohtina, mutta niiden on kuitenkin arvioitu jättäneen liian vähälle huomiolle valtion ja eturyhmien välillä vaikuttavien valtasuhteiden analysoinnin. On eri asia, tunnustaako valtio nämä eturyhmät vai itse asiassa luoko se ne itse. (Williamson 1985, 148–151.) Korporatismia on myös syytetty sen epäselvyydestä pluralismiin nähden (Jordan 1981) ja on esitetty, että korporatismi pitäisikin käsittää pluralismin yhtenä muunnelmana (Martin 1983). Huomiota tulisi enemmän kiinnittää myös neuvotteluprosesseihin, joita korporatistien mukaan käydään valtion ja eturyhmien välillä (Sable 1981). Voidaan lisäksi pohtia, kanavoiko korporatismi tyydyttävällä

tavalla eri intressejä poliittiseen päätöksentekoon nykyaikaisessa moniarvoisessa ja fragmentoituneessa yhteiskunnassa (ks. esim. Christiansen & Rommetvedt 1999, 216). On myös epäselvää, miten järjestäytymättömät toimijat ja kansalaiset tulevat huomioiduiksi korporatistisessa päätöksenteossa.

3.4. Verkkodemokratia

Kuten edellä useasti todettu, perinteinen edustuksellinen demokratia on kohdannut kritiikkiä viime vuosikymmenien ajan, minkä vuoksi on täytynyt alkaa pohtia uusia keinoja, joilla kansalaisten mielipiteet voisivat entistä helpommin välittyä poliittisille päättäjille ja poliittisiin päätöksentekoprosesseihin (Pollit 2003, 100–101). Dalton (1996, 277–283) kuitenkin arvioi, että tyytymättömyys ei johdu demokratiasta itsessään, vaan päätöksentekojärjestelmistä ja toimijoista, jotka eivät ole kansalaisten mielestä pystyneet vastaamaan politiikan yksilöitymisen synnyttämiin muutospaineesiin. Käytännössä tämä on näkynyt laskevana äänestysaktiivisuutena ja puolueiden laskevana jäsenmäärinä (ks. esim. Dalton et al. 2003a, 1), mikä on synnyttänyt tarpeen kehittää uusia osallistumis- ja vaikuttamiskanavia perinteisten instituutioiden rinnalle (Cichowski & Sweet 2003, 192). Esimerkiksi oikeusministeriön julkaiseman *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* keskusteluasiakirja määrittää eräiksi demokratiapolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi uusien osallistumistapojen kehittämisen (OM 10/2010, 20–21).

Held (2006, 249) nostaa esiin eri verkkosovellusten hyödyntämisen kansalaisten tietojen ja mielipiteiden kanavoinnissa päätöksentekijöille. Verkkodemokratialla (*e-government, e-democracy*) viitataan valtion ja kansalaisten välisten suhteiden hoitamiseen ja ylläpitoon uusia ICT-ratkaisuja hyödyntämällä (Beetham 2005, 150–155; Macintosh 2004). Uuden teknologian avulla valtion on mahdollista tavoittaa kansalaisia helpommin, mutta samalla myös kansalaiset itse voivat hyödyntää näitä uusia viestintäkanavia keskinäiseen ja valtioon kohdistuvaan viestintään. (Held 2006, 249–250.) Verkkodemokratian käsitysten mukaan ICT-teknologia, lähinnä internet, voi osallistaa kansalaisia, tukea päätöksentekoa ja vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Uuden teknologian avulla voidaan myös uudelleen osallistaa niitä kansalaisia, jotka ovat passivoituneet ja tyytymättömiä perinteisiin edustuksellisen demokratian osallistumismuotoihin. (Macintosh 2004, 2; Macintosh et al. 2009a.)

Puhutaan myös verkko-osallistumisesta (*e-participation*), jonka tavoitteena on saavuttaa laajempi yleisö, tukea perinteistä osallistumista uusien sovelluksien ja työkalujen, tarjota tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa ja tukea hallinnon ja laajemman yleisön välistä deliberaatiota.

Teknologian avulla voidaan myös taata avoin ja läpinäkyvä päätöksentekoprosessi, mikäli eri työvaiheet altistetaan julkisuudelle. (Macintosh 2004, 1-2.) Lainvalmistelussa julkisuus voi toteutua esimerkiksi lausuntomenettelyn muodossa, jolloin säädösluonnos asetetaan julkisesti kommentoitavaksi ministeriöiden verkkosivuille tarjoten kansalaisille mahdollisuuden kommentoida sitä.

Verkkodemokratia ei kuitenkaan ole uusi demokratian laji, vaan se on uuden teknologian hyödyntämistä demokratian ja sen prosessien vahvistamisessa. Verkkodemokratian eri osa-alueita ovat verkon kautta tapahtuva kuuleminen, osallistuminen ja vaikuttaminen. Lainvalmistelun kuulemismenetelmiä voidaan kehittää ja monipuolistaa sähköisten työkalujen avulla. Esimerkiksi sähköinen lausuntolomake on yksi tapa tehostaa sidosryhmäkuulemisia, sillä sen avulla kuka tahansa voi ajasta ja paikasta riippumatta toimittaa yhdenmukaisen lausunnon hankkeen valmistelijalle. Erilaisten verkkokeskustelualustojen (esim. Otakantaa) avulla sidosryhmiä voidaan osallistaa. Tätä kautta on myös mahdollista lisätä päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja deliberatiivisia piirteitä. Mikäli demokratia ymmärretään kansanvallaksi, on sitä mahdollista vahvistaa, jos kansalaisille annetaan mahdollisuus esittää aloitteita tai vetoamuksia päättäjille esimerkiksi verkon kautta. (OM 14/2010, 116–117.)

Macintosh (2004) määrittelee poliittiselle osallistumiselle kolme eri tasoa: tiedottamisen, konsultaation ja aktiivisen osallistumisen (*information, consultation, active participation*). Tiedottaminen on hallinnon yksisuuntaista tiedon välittämistä kansalaisille, kun taas konsultoinnissa kommunikaatiota tapahtuu molempiin suuntiin ja sidosryhmillä on mahdollisuus antaa palautetta hallinnolle. Konsultoinnissa hallinto kuitenkin määrittää käsiteltävät teemat ja prosessit, jolloin sidosryhmille jää pääosin reaktiivinen rooli. Aktiivinen osallistuminen sen sijaan edellyttää kumppanuutta, jossa kansalaiset aktiivisesti osallistuvat agendan ja päätösten muotoiluun, vaikka lopullinen päätösvalta säilyykin hallinnolla. (Macintosh 2004, 2-3.) Tämä ajatus on lähellä myös Dalton et al. (2003a, 2003b) määritelmää 'advocacy democracy', jossa osallistumisesta huolimatta lopullinen päätösvalta ei siirry sidosryhmille.

Macintoshin kolmijaon pohjalta voidaan muodostaa verkko-osallistumisen periaatteet, joiden mukaisesti sähköiset osallistumiskeinot mahdollistavat, osallistavat ja valtaistavat (*e-enable, e-engage, e-empower*) kansalaisia osallistumaan. Sähköisten työkalujen avulla tulisi mahdollistaa aiemmin passiivisten kansalaisten tiedonsaanti poliittisista prosesseista. Tärkeää on myös tarjota tietoa ymmärrettävässä ja helposti saavutettavassa muodossa. Sähköinen osallistaminen liittyy laajemman yleisön konsultointiin, minkä avulla voidaan deliberoida ja saavuttaa syvällisempi

näkemyks käsiteltävästä asiasta. Sähköiset työkalut myös valtaistavat kansalaisia, jos niiden avulla voidaan tukea heidän aktiivista osallistumista ja mahdollisuuksia esittää asioita poliittiselle agendalle. Macintoshin mukaan kansalaiset ovat tällöin enemmänkin politiikan tuottajia kuin vain politiikan kuluttajia¹. (Macintosh 2004, 2-3.)

Verkkodemokratian voidaan arvioida muuttavan edustuksellisen demokratian luonnetta ja menettelytapoja jossain määrin suoran demokratian suuntaan, sillä se tarjoaa kansalaisille uudenlaisen tavan nostaa esiin uusia näkökulmia ja lähestyä suoraan poliitikkoja ja muita päättäjiä (OM 14/2010, 109–117). Internet tarjoaa uuden alustan myös perinteiselle järjestötoiminnalle ja uudenlaiselle kansalaisaktivismille. Macintosh (2004, 4) arvioi, että tyypillisimmin kansalaisia osallistetaan erilaisten internetin keskustelualustojen kautta. Internetin avulla kansalaiset voivat myös seurata poliittista valmistelua. Lisäksi hallinnon virallisia sidosryhmäkuulemisia on mahdollista järjestää verkkosovellusten ja -alustojen kautta, sillä ne ovat kustannustehokkaita, ne voivat helpottaa vastausten analyysia ja laajentaa osallistujajoukkoa. (OM 14/2010, 114–115).

Suomessa sähköisen kuulemisen kehitystyö alkoi 1990-luvulla. Aluksi kehitettiin vuonna 2000 avattu Otakantaa.fi-keskustelufoorumi, minkä jälkeen valtiovarainministeriön sähköinen asiointi ja demokratia (SADe) -hankkeessa linjattiin tapoja parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tieto- ja viestintäteknologian avulla. (OM 14/2010, 119). Tällä hetkellä oikeusministeriö ylläpitää demokratia.fi-verkkosivustoa, johon on koottu useita hallinnon tarjoamia kansalaisten vaikuttamismenetelmiä ja -väyliä. Otakantaa-keskustelualustalla kansalaisten on mahdollista käydä keskustelua ja esittää mielipiteitään eri julkishallinnon hankkeisiin liittyen. Vastaavasti kuntalais- ja kansalaisaloitepalvelut mahdollistavat kansalaisten vaikuttamisen päätöksentekoon muotoilemalla poliittista agendaa. Lausuntopalvelu mahdollistaa niin julkishallinnon, kansalaisjärjestöjen kuin yksityishenkilöidenkin kommentoinnin eri lakihankkeisiin liittyen. (OM 11.4.2016.)

Haasteet

Uusi tieto- ja viestintäteknologia avaa kansalaisille uusia, oma-aloitteisia ja vaihtoehtoisia osallistumis-, vaikuttamis- ja tiedonsaantikanavia. Internet voi madaltaa kansalaisten kynnystä osallistua keskusteluun ja ottaa kantaa, mutta itsessään se ei välttämättä lisää ihmisten kiinnostusta yhteiskunnallisiin asioihin. Riskinä verkkodemokratiassa onkin, että se voi helposti muodostua näennäisdemokratiaksi, jossa kansalaiset saavat vaikuttamiselämyksiä, mutta varsinaista

¹ Vertaa Barberin (1984) käsitykseen kansalaisista politiikan tekijöinä, ei sivustakatsojina.

vaikutusvaltaa heillä ei ole. (OM 14/2010, 109–117; ks. myös Pateman 1970; Demirbas 2013.) Lisäksi hallinnon edustajat saattavat olla haluttomia tai kykenemättömiä hyödyntämään uusia verkkosovelluksia (ks. esim. Demirbas 2013; Moss & Coleman 2013). Toki on myös mahdollista, että vallanpitäjät eivät suhtaudu myönteisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisääviin toimenpiteisiin (Macintosh et al. 2009a, 7). Macintosh et al. (mt. 2) ovatkin havainneet, että sähköisiä osallistumismenetelmiä hyödynnetään eniten paikallis- ja aluetason hallinnossa, joten niiden hyödyntämisen taso voi olla vielä varsin vaihtelevaa.

Verkkodemokratia on nopeasti kehittyvä alue Euroopassa ja muuallakin maailmassa, mutta sillä on tiettyjä haasteita. Euroopan neuvoston CAHDE-komitea totesi raportissaan (Euroopan neuvosto 2009, 10), että sekä kansalaisten että poliitikkojen ja hallinnon edustajien täytyy olla sitoutuneita käyttämään verkkodemokratian tarjoamia työkaluja, jotta niillä olisi todellisuudessa jotain merkitystä (ks. myös Macintosh et al. 2009a, 7). Lisäksi verkkosovellusten tietoturvaan liittyy useita kysymyksiä ja sähköisten järjestelmien keskinäinen yhteentoimivuus tulisi olla kehitystyön kantava teema. Ennakkoon tulisi myös tutkia, millaisia palveluja kansalaiset haluaisivat ja millaiset sovellukset olisivat kansalaisten mielestä houkuttelevia. (OM 14/2010, 118.) Lisäksi, miten varmistaa kaikkien eikä vain ”diginatiivien” osallistuminen? Macintosh et al. (2009a, 2) huomauttavat, että uudet sähköiset osallistumismuodot eivät ole onnistuneet lisäämään osallistumista poliittisiin prosesseihin toivotulla tavalla. Macintosh et al. (2009a) kuitenkin arvioivat, että verkkodemokratian ja verkko-osallistumisen tutkimus on vielä alkuvaiheessa eikä tässä vaiheessa ole kovinkaan kattavaa kirjallisuutta verkkodemokratian kehittämiseen ja jalkauttamiseen liittyen.

3.5. Tutkimuskysymysten kertaus

Edustuksellinen demokratia on haasteen edessä: miten aktivoida kansalaisia poliittiseen osallistumiseen? Hayek (1976, 44) korostaa, että päättäjien hallussa oleva tieto on aina rajallista, sillä he eivät voi aina tietää, mitä yhteiskunnassa olevat haluavat ja miten he asettavat asioita preferenssijärjestykseen (ks. myös Nozick, 1974). Osallistava demokratiateoria on pyrkinyt tarjoamaan keinoja, joilla kansalaisten osallistumismahdollisuuksia voidaan monipuolistaa ja joilla kansalaisten mielipiteet välittyisivät päätöksentekoon sujuvammin. Kansalaisaloitteet, kansanäänestykset ja työryhmäosallisuus ovat eräitä keinoja kansalaisten poliittisen osallistumisen kasvattamiseksi. Barber (1984) puhuu osallistavasta politiikasta, jossa konfliktit ratkaistaan puolueettoman maaperän puuttuessa osallistavien prosessien kautta. Barberin mukaan olennaista poliittisessa osallistumisessa on keskustelu ja kommunikaatio eri toimijoiden välillä, minkä

seurauksena kansalaiset hahmottavat laajemman kontekstin ja voivat asettua toistensa asemaan (Barber 1984; Setälä 2003, 125).

Myös suomalainen lainvalmistelu on kohdannut vastaavia haasteita ja viime vuosikymmenien aikana julkishallinto on pyrkinyt lisäämään kansalaisten osallistamista erilaisten ohjelmien ja lainvalmistelua ohjaavien päätösten ja suositusten avulla (OM 18/2010; VNK 2016b). Sidosryhmien osallistumiseen on kiinnitetty myös kansainvälisesti huomiota (OECD 2010) ja kehityssuuntana on ollut sidosryhmien aktiivisempi mukaan ottaminen. On pidetty tärkeänä, että valmisteluun osallistuu ainakin niitä toimijoita, joita tuleva säädös tulisi välittömästi koskemaan. Taustalla on ollut ajatus, että kansalaisten tulisi kyetä osallistumaan heitä itseään koskevaan päätöksentekoon (ks. esim. Hayek 1976; Dahl 1989). Samalla on tavoiteltu erilaisten mielipiteiden ja käytännön kokemusten kartoittamista, jotta tulevaa sääntelyä voitaisiin valmistella oikeassa kontekstissa, oikein tiedoin ja kokemuksiin. Korporatistista yhteistyötä tarvitaan siis myös lainvalmistelussa, jotta lopulliset säädökset koettaisiin legitiimeiksi ja jotta saavutettaisiin laaja tietopohja valmistelun tueksi (ks. esim. Tuori 2002, 89; Huuska 1968, 7).

Käytännössä lainvalmistelun alkuvaiheen osallistavia piirteitä on pyritty lisäämään erilaisten työryhmien, kuulemistilaisuuksien ja laajojen ja julkisten lausuntokierrosten avulla. Sidosryhmiä voidaan osallistaa lainvalmisteluun virallisten (lausuntomenettely, kuulemistilaisuus), mutta myös epävirallisten (tapaamiset, verkostot) kontaktien kautta valmistelun eri vaiheissa. Sekä vaalikauden alkuun sijoittuviin hallitusneuvotteluihin että valtioneuvoston asettamiin työryhmiin on mahdollista ottaa mukaan poliittisten toimijoiden lisäksi eri sidosryhmien edustajia. Tällä tavoin valmisteluun voidaan suoraan kanavoida keskeisten intressiryhmien lainsäädäntöpoliittisia mielipiteitä. Toisena vaikuttamisväylänä toimivat poliitikkojen, virkamiesten ja sidosryhmien edustajien väliset epäviralliset keskustelut, joita erityisesti vahvimmat yhteiskunnalliset intressiryhmät hyödyntävät. (Jyränki & Husa 2012, 229.)

Jotta sidosryhmien osallistumisella olisi todellista vaikutusta, tulisi vuorovaikutuksen alkaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mieluiten jo ennen kuin säädöksen tavoite on tarkemmin määritelty ja valmistelu varsinaisesti käynnistynyt (OM 14/2010, 131). Myös Macintosh (2004, 3) korostaa, että kansalaisilla on suurempi todennäköisyys vaikuttaa päätöksiin, mikäli heitä konsultoidaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Toisaalta Dahlin (1989, 107) ajatteluun pohjautuen voidaan myös todeta, että lopullisessa päätöksentekoasemassa olevat toimijat ovat kuitenkin kaikkein vaikutusvaltaisimpia, vaikka useat vahvatkin sidosryhmät pyrkisivät vaikuttamaan lopputulokseen.

Hunoldin (2001, 157–159) mukaan julkisuus, tasa-arvoisuus ja mukaan ottaminen ovat askeleita, joilla julkishallintoa voidaan demokratisoida. Lainvalmistelussa julkisuus ilmenee julkisissa lausuntokierroksissa ja mahdollisesti ennen lausuntokierrosta toteutettavina kuulemisina. Myös lainvalmistelusta tiedottaminen esimerkiksi ministeriön nettisivuilla edistää valmistelun julkisuutta. Tasa-arvoisuus näkyy siinä, että kenellä tahansa on mahdollista toimittaa lausunto säädösehdotuksesta. Lisäksi eri sidosryhmiä tulisi kuulla ja osallistaa tasavertaisesti, kuten myös deliberatiivinen demokratia olettaa. Tasa-arvoisuus edellyttää lisäksi samanlaista kohtelua samanlaisissa tapauksissa (Räikkä 1994, 93). Käytännössä mukaan ottaminen näkyy kaikkien kansalaisten mahdollisuutena osallistua lainvalmisteluun, käytännössä lausuntomenettelyn kautta. Lainvalmistelijoiden tulisi lisäksi ennen sidosryhmäkuulemisia kartoittaa kaikki oleelliset sidosryhmät, jotka olisi syytä ottaa mukaan lainvalmisteluun. Liukkonen (2013) on kuitenkin todennut, että lainvalmistelun valiokuntakäsittelyssä hyödynnetään usein ns. peruslistaa asiantuntijakuulemisissa, mikä ei anna viitteitä täysin tasa-arvoisesta mukaan ottamisesta suomalaisessa lainvalmistelussa (ks. myös Hunold 2001, 158–159).

Tuori esittää, että joidenkin tulkintojen mukaan lainsäädäntö voidaan nähdä eräänlaisena sopimustoimintana. Modernissa yhteiskunnassa lainsäädäntöön liittyvässä poliittisessa päätöksenteossa vapaat, tasa-arvoiset ja rationaalisesti toimivat yksilöt solmivat edustajiensa välityksellä ”sopimuksia, jotka tiivistävät yleistahdon ja ilmentävät kaikkien yksilösubjektien yhteisiä intressejä”. Tuori näkee lainsäädännön parlamentin julkiseen ja rationaaliseen argumentaatioon perustuvan, yhteisymmärrykseen tähtäävän päätöksentekoprosessin lopputuloksena. (Tuori 1990, 134, 190–191.)

Tämän tutkielman ensimmäisenä tavoitteena on selvittää, **toteuttaako suomalainen lainvalmisteluprosessi osallistavan demokratian ihanteita.**

Deliberatiivinen demokratia näkee edustuksellisen demokratian julkisen keskustelun pinnallisena ja huonosti perusteltuna (Setälä 2003). Deliberatiivinen demokratiakäsitys korostaa päätöksentekoa edeltävää julkista keskustelua ja harkintaa, jossa puntaroidaan mielipiteitä niiden faktapohjaisuuden perusteella. Kansalaisten preferenssit voivat ja saavatkin muuttua keskustelun kuluessa, sillä tavoitteena on löytää poliittisiin päätöksiin sellaiset perustelut, joista voidaan muodostaa konsensus. (Setälä 2003.) Deliberatiiviseen demokratiaan kuuluu olennaisesti myös kaikkien päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden osallistaminen itse päätöksentekoprosessiin (ks. myös Ansell & Gingrich 2003b, 179).

Hunold (2001) on kiinnittänyt huomiota korporatistisen ja pluralistisen päätöksentekotavan deliberatiivisiin piirteisiin. Hän arvioi, että kiinnostus deliberatiivisen demokratian hyödyntämiseen päätöksenteossa johtuu ajatuksesta, jonka mukaan deliberaatio johtaa demokraattisesti legitiimeihin päätöksiin (mt. 152). Korporatismi voi siis mahdollistaa julkisen deliberaation, sillä se jäsentää valtion ja sidosryhmien välistä kommunikaatiota ja saa eri toimijat punnitsemaan sekä omia että toisten esittämiä tarpeita (Hunold 2001, 54; Mansbridge 1992). Mikäli keskusteluja kuitenkin käydään epävirallisissa tapaamisissa, voi julkisen deliberaation määrä jäädä varsin vähäiseksi.

Tämän tutkielman toisena tutkimuskysymyksenä on näin ollen tutkia, **liittyykö suomalaiseen lainvalmisteluun deliberaatiota eri osapuolten kesken.**

Suomalaista poliittista järjestelmää pidetään konsensushakuisena ja korporatistisena, koska yhteistyötä korostavat menettelyt mahdollistavat etujärjestöjen mukanaolon valtiollisten poliitikkojen määrittelyissä (Arter 1999, 159–160; OM 14/2010, 9, 32). Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkiviä hallinnon ulkopuolisia, ei-poliittisia ryhmiä kutsutaan tyypillisimmin painostus-, etu- tai intressiryhmiksi (*pressure/interest group*). Huuskan mukaan toisin kuin puolueet, painostusryhmät eivät pyri hallitsemaan, mutta ne yrittävät vaikuttaa aktiivisesti siihen, miten hallitaan. (Huuska 1968 1-7.) Samanaikaisesti valta pirstaloituu yhä useammille toimijoille, kuten pluralismi olettaa. Tällöin valtio ei ole enää ainut poliittisen vallan käyttäjä, vaan erilaiset sidosryhmät tulevat osaksi valtiollista päätöksentekoa.

Van Aeken (2011, 62) on erottanut kolme lainvalmisteluun osallistuvaa ryhmää: 1) lainvalmistelijat, 2) kansalaiset, joita lait koskevat, ja 3) sidos- ja eturyhmät, jotka myös ovat muutoin osallisina lainvalmistelussa. Sidosryhmien mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon riippuvat niiden resursseista (esim. poliittiset verkostot, henkilöresurssit, asema yhteiskunnassa), kyvyistä hyödyntää niitä sekä ympäröivästä poliittisesta järjestelmästä, joka kehystää sidosryhmien toimintaa (Huuska 1968, 10, 15, 148).

Hunold arvioi, että vaikka korporatismi tarjoaisi alustan deliberaatiolle, osallistuminen kuitenkin usein rajoittuu eri intressiryhmien johtajiin eivätkä ryhmän kaikki äänet välttämättä tule kuulluiksi. Korporatismi myös korostaa erityisesti talouselämän toimijoiden mukanaoloa poliittisissa prosesseissa, jolloin muut intressit voivat jäädä ulkopuolelle. (Hunold 2001, 161–162.) Mansbridgea (1992) mukaillen korporatismi käsittää eri intressiryhmät julkisen päätöksenteon legitiimeiksi kumppaneiksi: niillä on siis virallinen päätöksentekijärooli. Hallitus voi nähdä teollisuuden ja työmarkkinoiden edustajat arvokkaina kumppaneina vihamielisten painostusryhmien

sijaan. Lisäksi, korporatismi kannustaa deliberatiivisiin toimiin, esimerkiksi yhteisten preferenssien muotoiluun ja yhteiseen ongelmanratkaisuun. Sitä vastoin pluralismissa nähdään intressien esittäminen ja muotoilu itsekeskeisenä kilpailuna, jossa eri ryhmien on pyrittävä maksimoimaan omat resurssinsa ollakseen vaikuttavia. (Hunold 2001, 160.)

Ideaalissa tilanteessa koko päätöksentekoprosessin ajan kansalaisilla pitäisi olla riittävät ja yhdenvertaiset mahdollisuudet ilmaista mielipiteensä. Päätöksentekovaiheessa jokaisen kansalaisen mielipiteen pitäisi olla yhtä arvokas toisten mielipiteiden kanssa. Dahl kuitenkin painottaa, että todellisuudessa kaikkien mahdollisten toimijoiden osallistaminen päätöksentekoprosessiin ei aina ole mahdollista tai järkevää. (Dahl 1989, 107–109, 119.) Uusia instituutioita luotaessa tulisikin perehtyä siihen, miten ja milloin kansalaiset haluavat osallistua tai onko heillä ylipäänsä resursseja siihen. Uusilla osallistumiskeinoilla ei välttämättä saavuteta mitään, elleivät kansalaiset koe niitä omikseen ja todellisuudessa hyödynnä niitä oman poliittisen aktiivisuutensa kanavoimiseen.

Täten tutkimuksen kolmantena tutkimuskysymyksenä on, **huomioidaanko eri sidosryhmät tasapuolisesti suomalaisessa lainvalmistelussa.**

Verkkodemokratian mukaan sähköisillä viestintäkanavilla voi osallistaa kansalaisia, tukea päätöksentekoa ja vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Lisäksi voidaan aktivoida niitä kansalaisia, jotka ovat passivoituneet ja tyytymättömiä perinteisiin edustuksellisen demokratian osallistumismuotoihin. (Macintosh 2004, 2; Macintosh et al. 2009a.) Viime vuosien aikana sähköinen kuuleminen esimerkiksi gallup-kyselyiden tai verkkosovellusten muodossa onkin täydentänyt perinteisempiä kuulemismenetelmiä (OM 14/2010, 34). Kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien vahvistamisen tavoitteena voidaan pitää päätösvallan tasaisempaa jakautumista ja erilaisten mielipiteiden kanavoitumista päätöksentekoon.

Riskinä toki on, että lisääntyneet osallistumismahdollisuudet saattavat hyödyttää vain niitä ihmisryhmiä, jotka ovat jo valmiiksi yhteiskunnallisesti aktiivisia. (OM 14/2010, 79.) Esimerkiksi Macintosh et al. (2009a, 7-8) nostavat esiin huolen siitä, että erilaiset sähköiset osallistumismuodot voivat suosia niitä, jotka ovat teknisesti taitavampia ja hallitsevat hyvin modernit kommunikointitavat. Tällöin on vaarana, että verkko-osallistuminen ainoastaan vahvistaa olemassa olevia valtarakenteita, minkä vuoksi verkkosovellusten suunnittelussa tulisikin kiinnittää huomiota kansalaisten ja eri toimijoiden tasapuoliseen ja oikeudenmukaiseen kohteluun.

Lopuksi tässä tutkielmassa on tavoitteena selvittää, **hyödynnetäänkö suomalaisessa lainvalmistelussa verkkodemokratian menetelmiä.**

4. MENETELMÄ JA AINEISTO

Tässä luvussa esitellään tutkielman tutkimusasetelmaa sekä tutkimuksessa käytettävää analyysimetodia, puolistrukturoitua teemahaastattelututkimusta. Lopuksi käydään läpi aineistoa, sen kokoamista sekä aineiston analysointiin liittyviä kysymyksiä.

4.1. Tutkimusasetelma

Edellä kuvattuihin tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia toteuttamalla puolistrukturoituja teemahaastattelututkimuksia ministeriöiden lainvalmistelusta vastaaville virkamiehille kesällä 2016. Kyseisen aineistonkeruumenetelmän avulla on mahdollista saavuttaa laaja ymmärrys tutkittavasti ilmiöstä, tässä tapauksessa lainvalmistelun sidosryhmiä osallistavista menetelmistä. Tutkimuskohteeksi ja haastateltaviksi valikoituivat ministeriöiden lainvalmisteluvirkamiehet siksi, että heillä on syvälinen näkemys suomalaisesta lainvalmistelusta ja sen eri vaiheista. Tutkimusongelman kannalta onkin olennaista saada esiin virkamiesten ääni ja kokemukset, minkä vuoksi teemahaastattelu on valittu tässä tutkielmassa aineistonkeruumenetelmäksi. Aineistoa analysoitaessa tulee pitää mielessä, että tarkastelussa ovat hallinnon edustajien mielipiteet eikä sidosryhmien ääni pääse tässä tutkielmassa esille. Tämä olisi kuitenkin erinomainen jatkotutkimuskohde ja sidosryhmähaastatteluilla olisi mahdollista saada esiin näkemyksiä, joita voisi verrata virkamiesten näkemyksiin. Lisäksi tulee huomioida, että haastatteluiden perusteella ei voida tehdä yleistyksiä ministeriöiden sisällä tai niiden välillä, sillä tutkimuksen otos on varsin pieni.

Mahdollisena riskinä teemahaastattelujen käyttämisessä on se, että haastattelut antavat hyvin ristiriitaisen käsityksen tutkittavasta ilmiöstä, sillä virkamiehet voivat käsittää ja kokea asiat eri tavoin. Pieni otos ei välttämättä pysty antamaan kokonaisvaltaista näkemystä laajemmasta tutkittavasti ilmiöstä ja yleistyksiä voikin olla mahdotonta tehdä. On myös mahdollista, että virkamiehet eivät anna täysin avoimia tai todellisuutta vastaavia vastauksia. Jones (2004, 258) arvioi, että se, mitä vuorovaikutustilanteessa (haastattelussa) sanotaan, riippuu siitä, mitä osallistuja kuvittelee siinä kyseisessä tilanteessa olevan merkittävää. Haastateltava virkamies ei voi tietää täydellisesti, mitä ajan takaa kysymyksilläni, minkä vuoksi jotain tutkimuksen kannalta kiinnostavaa voikin vääjäämättä jäädä aineiston ulkopuolelle. Haastattelut vaativat myös resursseja (erityisesti aikaa, mahdollisesti rahaa) ja haastatteluiden purkaminen voi kestää kauankin.

4.2. Puolistrukturoitu teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä

Laadullisen tutkimushaastattelun tavoite on tuottaa haastateltavan puhetta tutkimusaineistoksi jostain tietystä ilmiöstä tehtävää tutkimusta varten (Rastas 2005, 79). Haastattelumetodin etuna on erityisesti sen joustavuus: haastattelutilanteessa kysymykset on mahdollista toistaa, väärinkäsityksiä on mahdollista oikaista ja sanamuotoja sekä esimerkkejä voi selventää (Hirsjärvi & Hurme 2009, 36). Teeman sisällä liikuttaessa myös mahdollisia lisäkysymyksiä voi esittää, mikäli sellaisille tulee aihetta haastattelun edetessä. Myös kysymysten esittämisyjärjestystä on mahdollista muuttaa, mikäli haastattelija katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Haastattelussa on olennaista saada mahdollisimman paljon tietoa tutkimuskohteesta. Tämän vuoksi voi olla perusteltua antaa haastattelukysymykset tai aiheet jo ennalta tiedonantajalle eli haastateltavalle tutustuttaviksi. On myös eettisesti perusteltua kertoa etukäteen, mitä aihetta haastattelu koskee. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73–74.)

Haastattelututkimuksen etuna pidetään myös haastattelijan mahdollisuutta toimia samalla havainnoitsijana. Tällöin on mahdollista tarkastella myös sitä, miten tai millä asenteella haastateltava esittää vastauksensa. Haastattelun avulla tietoa on mahdollista kerätä niiltä henkilöiltä, joilla on asiantuntemusta tai kokemusta tutkittavasta asiasta. Mikäli kyselyyn vastaajalla ei ole paljoa sanottavaa tutkittavasta aiheesta, vastaukset voivat jäädä puutteellisiksi ja niukoiksi. Lisäksi tulee ottaa huomioon virheellisten ja muunneltujen vastausten esiintymismahdollisuus. Haastattelututkimuksen heikkoutena voidaan pitää myös sen vaatiman ajan ja rahan määrää, sillä tutkimuksen laajuudesta ja kohdejoukosta riippuen se voi olla kallis ja aikaa vievä aineistonkeruumuoto. Haastattelututkimus vaatii myös itse haastattelijalta osaamista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72–74; ks. myös Hirsjärvi & Hurme 2009.)

Haastattelut voidaan jakaa kolmeen alaryhmään: lomakehaastattelu, teemahaastattelu sekä syvähaastattelu. Toinen mahdollinen jaottelu on strukturoitujen ja strukturoimattomien haastatteluiden välillä (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 11). Lomakehaastattelu tai lomakekysely (postikysely) on useimmiten käytetty kvantitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumenetelmä, mutta myös internet-kyselyiden käyttö on yleistymässä (Alastalo 2005, 76). Strukturoidulla kyselyllä kerättyjen aineistojen avulla tutkimuksen hypoteeseja on mahdollista testata ja kerätty aineisto on lisäksi helppo kvantifioida varsinaista analyysia varten. Syvähaastattelu sen sijaan on avoin ja suhteellisen strukturoimaton, ja haastattelutilanne voikin muistuttaa tällöin keskustelua tai dialogia. Syvähaastattelussa käytetään avoimia kysymyksiä ja ainoastaan haastattelun teema tai aihe on

ennalta määritely. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ei siis samalla tavalla ohjaa haastattelua ja sen etenemistä kuten lomake- ja teemahaastattelussa. Syvähaastattelussa korostuukin nimensä mukaisesti tutkittavan ilmiön syvällinen ja perusteellinen avaaminen, minkä vuoksi onkin tavallista, että haastateltavia on vain muutama tai että samaa henkilöä voidaan haastatella useaan kertaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74–76.)

Merton, Fiske ja Kendall (1956) esittelivät ensimmäisinä suunnatun tai kohdennetun haastattelun (*focused interview*) käsitteen, johon nykymuotoinen teemahaastattelu pääosin pohjaa (Hirsjärvi & Hurme 1995, 35–37). Teemahaastattelussa eli puolistrukturoidussa haastattelussa edetään ennalta valittujen, tutkimuksen teoreettisen viitekehysten kannalta keskeisten teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien haastattelukysymysten varassa (Eskola & Vastamäki 2015, 29). Kysymysten muotoilua ja järjestystä on mahdollista muuttaa jossain määrin (ks. myös Hirsjärvi & Hurme 1995, 15), jos jokin kysymys ei osoittautukaan erityisen hedelmälliseksi tai haastatteluiden aikana esiin nousee hyödyllisiä jatkokysymyksiä (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 11). Pääasia kuitenkin on, että vastauksia ei ole sidottu ennalta määriteltyihin vaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata ns. omin sanoin (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47). Teemahaastattelussa korostuvatkin ihmisten omat tulkinnat asioista sekä heidän asioille antamansa merkitykset. (Mt., 47–48.)

Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan sen tarkoitus on pikemminkin kuvata jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtää tiettyä toimintaa tai antaa teoreettinen tulkinta jollekin ilmiölle. Näin ollen onkin tärkeää, että laadullisessa tutkimuksessa henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä paljon tai että heillä on omakohtaisia kokemuksia kyseisestä ilmiöstä. Tällöin tiedonantajien valinta ei saa olla satunnaista, vaan harkittua ja tarkoituksenmukaista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85–86.)

Haastattelututkimukseen liittyy myös useita eettisiä kysymyksiä, kuten tutkimukseen yleensä. Luottamuksellisuudella tarkoitetaan haastattelijan rehellisyyttä haastattelun tarkoitukseen liittyen. Haastattelijan tulee myös käsitellä ja säilyttää saamiaan tietoja luottamuksellisina eikä haastateltavien anonymiteettiä saa vaarantaa, mikäli heille on luvattu suojaa tässä suhteessa. Mikäli haastattelija ja haastateltava tuntevat toisensa etukäteen, haastateltava saattaa paljastaa asioita, jotka hän myöhemmin saattaakin haluta poistaa tutkimuksesta. Tästä syystä haastateltaville tulee ilmoittaa, että he voivat olla yhteydessä haastattelijaan jälkikäteen. Selkeä ja tarkoituksenmukainen haastateltavien tiedottaminen on myös perusteltua, sillä on mahdollista, että ainakin osa haastatelluista ei ole koskaan ollut mukana tutkimushaastattelussa. Tiedusteltaessa haastattelumahdollisuutta haastateltaville toimitetaan kirjallinen saatekirje tutkimuksesta ja sen

tarkoituksesta. Lisäksi toimitetaan tutkijan ja mahdollisen ohjaajan yhteystiedot. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 17–18.)

Aineiston tuottaminen haastatteluin

Aineiston tuottamisprosessi alkaa haastattelurungon muotoilulla. Eskola ja Vastamäki (2015, 35) esittävät, että teemahaastattelun kysymykset voi muodostaa joko intuitiolla, teoriasta johtamalla tai kirjallisuuden perusteella. Tämän tutkielman haastattelukysymykset perustuvat edellä esiteltyyn kirjallisuuteen ja teoriaan ja niistä esiin nousseisiin kysymyksiin. Hirsjärvi ja Hurme (2009, 66) esittävät, että teemahaastattelussa haastattelurungon tulisi noudattaa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen käsitteistöä. Näin rakennetaan teema-alueluettelo, jonka alle voidaan muodostaa eri alateemoja, joista haastattelussa käytetyt kysymykset lopulta kumpuavat (ks. myös Hirsjärvi & Hurme 1995, 41–42). Työstettäessä tämän tutkielman teoriaosuutta on kirjoitettu ylös mahdollisia tutkimuskysymyksiä, joista lopulta muotoiltiin lopullinen neljän pääteeman ja yhden taustatietoja käsittelevän teeman alle sijoittuva haastattelurunko, joka on esitetty taulukossa 1 (ks. myös liite 2). Ennen varsinaisia tutkimushaastatteluja ei tehty harjoitushaastatteluja.

Taulukko 1. Teemahaastattelurunko ja alateemat.

Taustakysymykset	Osallistava demokratia	Deliberatiivinen demokratia	Korporatismi	Verkkodemokratia
koulutustausta	sidosryhmien rooli	mahdolliset muutokset mielipiteissä	keitä osallistetaan	lausuntopalvelu.fi
muutokset lainvalmistelussa	käytännön esimerkit	hallinnon ja kansalaisten vuoropuhelu	sidosryhmien välinen kilpailu	muut sähköiset työkalut ja alustat
lainvalmisteluohjeiden rooli	vähemmistöt ja eri ihmisryhmät	yleinen julkinen keskustelu	sidosryhmät kumppaneina vai painostusryhminä	mahdolliset muutokset lainvalmisteluun
	sidosryhmien omat keinot osallistua	ristiriitaiset lausunnot	sidosryhmien vaikuttavuus ja painoarvo	mahdolliset muutokset osallistujajoukossa
	lausuntomenettelyn toimivuus		odotukset	

Haastattelututkimuksen seuraava vaihe on määrittää haastateltavien lukumäärä, joka riippuu paljolti tutkimuksen tavoitteista, tutkimuskysymyksistä ja valitusta haastattelutyypistä. Esimerkiksi tapaustutkimuksissa voidaan haastatella vain yhtä tai muutamaa henkilöä useamman kerran, kun taas kyselytutkimuksessa otoksen tulisi olla laaja, jotta eri ryhmien väliset tilastollisesti merkitsevät erot saataisiin näkyviin. (Hirsjärvi & Hurme 2009, 58.) Hirsjärvi ja Hurme (ibid.) arvioivat, että haastatteluja tulisi tehdä niin monta, että tutkijalla on hänen tarvitsemansa tieto, mutta mitään

tarkkaa, yleispätevää lukumäärää on vaikeaa arvioida. Mikäli haastattelujoukko on liian pieni, on eri ryhmien välillä hankalaa tehdä vertailua tai yleistyksiä, mutta jos joukko on liian suuri, voi olla vaikeaa tehdä syvällisempää analyysia (Kvale 1996, 102).

Voidaan puhua harkinnanvaraisesta näytteestä, jolloin tilastollisten yleistysten sijaan pyritään ymmärtämään tai saamaan tarkempaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista. Tällöin jo muutamaa henkilöä haastatteleamalla voidaan saada merkittävää tietoa. (Hirsjärvi ja Hurme 2009, 58–59.) Kuten edellä on esitetty, haastattelu on kuitenkin joustava menetelmä, ja mikäli haastattelut eivät enää tuo uutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä, tulisi lisähaastatteluiden mielekkyyttä harkita. Tarkasteltaessa aikaisempia teemahaastattelua hyödyntäneitä pro gradu -tutkielmia voi havaita, että yleensä haastateltavia on 7-12, joka myös tässä tutkielmassa asetettiin tavoitteeksi.

Teemahaastattelut tulisi toteuttaa rauhallisessa paikassa, jossa kommunikointi olisi mahdollisimman häiriötöntä ja jonka haastateltava kokee myös turvalliseksi. Esimerkiksi haastateltavan koti tai työpaikka tai jokin laitos tai julkinen tila toimivat hyvinä haastattelupaikkoina. Työpaikalla haastateltaessa etuna onkin se, että haastateltavien on helppo saapua haastatteluun eikä siirtymisiin kulu ylimääräistä aikaa. Tutkija voi myös antaa haastateltavan ehdottaa sopivaa haastattelupaikkaa. (Mt. 73–74.)

Haastattelut useimmiten nauhoitetaan, sillä se antaa mahdollisuuden palata tilanteeseen uudestaan. Haastattelun uudelleen kuuntelu voi myös paljastaa haastattelusta uusia sävyjä, joita ei todellisessa haastattelutilanteessa laittanut aluksi merkille. Äänenpainot, tauot, epäröinnit ja uudelleenmuotoilut voivat myös paljastaa paljon (ks. esim. Hirsjärvi & Hurme 2009, 34), vaikka niihin ei tässä tutkielmassa kiinnitetty suurta huomiota. Nauhoitteet tulee jälkikäteen muuttaa kirjalliseen muotoon eli ne litteroidaan. Litteroinnin tarkkuus riippuu tutkimuskysymyksistä ja käytettävästä tutkimusmetodista: jos päähuomio on vuorovaikutuksessa, sitä tärkeämpää on litteroida eri tauot, äänenpainot tai haastattelijan tuntemukset. (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 14–16.) Toisaalta, jos päähuomio kohdistuu haastattelussa esiin tuleviin asiasisältöihin, litteroinnissa ei tarvitse ottaa kovin tarkasti huomioon kaikkia yksityiskohtaisia viestinnällisiä seikkoja (Ruusuvuori 2010, 425).

Aineiston litterointivaihetta voidaan pitää analyysin ensimmäisenä vaiheena, jolloin kirjalliseen aineistoon ja sen sisältöön tutustutaan (ks. esim. Kuula & Tiitinen 2010, 451; Nikander 2010, 432–433, 435). Eskolan ja Vastamäen (2015, 43) mukaan teemahaastatteluin kerätyn aineiston analysointiin sopivat erityisesti teemoittelu ja tyypittely. Myös Ruusuvuori (2010, 12) määrittelee aineiston luokittelun ja teemojen löytämisen analyysin ensimmäiseksi vaiheeksi. Teemoittelulla

tarkoitetaan aineiston jäsentämistä teemojen mukaisesti. Tällöin aineisto pilkotaan pienempiin, sisällöltään yhteneväisiin ja helpommin käsiteltäviin kokonaisuuksiin, jotka heijastavat teoreettisen viitekehyksen sisältämiä teemoja. Koska joissain haastatteluissa osa teemoista voidaan käsitellä eri järjestyksessä kuin ne alun perin on suunniteltu, teemoittelun avulla aineisto voidaan järjestää uudestaan teoreettisen viitekehyksen mukaiseksi. Teemoittelun jälkeen teemoja tiivistetään entisestään eri tyypeiksi, joiden perusteella voidaan muodostaa käsitys siitä, millaisia tyypillisiä elementtejä aineistoon sisältöön. Tavoitteena on löytää aineistosta tutkimuksen kannalta olennaiset ja keskeiset kohdat. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Eskola & Vastamäki 2015, 43.)

4.3. Haastatteluaineisto ja sen analysointi

Tämän tutkielman aineisto kerättiin puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla. Edellä esitelty teoreettinen viitekehys muodosti neljä eri teemaa (osallistava demokratia, deliberatiivinen demokratia, korporatismi, verkkodemokratia), jotka ohjasivat haastattelurungon muotoilua (taulukko 1). Ennen haastatteluja laadittiin lisäksi lista avustavista haastattelukysymyksistä, joita nousi spontaanisti esiin myös haastatteluiden aikana. Kysymysten järjestystä ja muotoilua muutettiin haastatteluiden aikana jonkin verran ja lisäksi joitain kysymyksiä lisättiin haastattelurunkoon, koska ne osoittautuivat ensimmäisissä haastatteluissa tutkimuksen kannalta hedelmällisiksi.

Lainvalmisteluun osallistuvat virkamiehet identifioitiin ministeriöiden nettisivujen ja valtioneuvoston hankerekisterin avulla. Näille sivuille on listattu ajankohtaiset säädöshankkeet, joihin on myös merkitty valmistelusta vastaava virkamies. Tämän jälkeen tarkasteltiin jonkin verran aikaisempia säädöshankkeita, jotta voitiin määrittää ne lainvalmistelijat, jotka ovat osallistuneet useampaan säädöshankkeeseen. Yhteensä 89 virkamiehelle kaikkiin eri ministeriöihin lähetettiin kirjallinen haastattelupyyntö (liite 1), jossa kuvattiin tutkimuksen tarkoitusta ja jossa ilmoitettiin sekä tutkijan että ohjaajan yhteystiedot. Myös haastattelukysymykset (liite 2) toimitettiin haastattelupyynnön yhteydessä etukäteen haastateltaville valmistautumisen tueksi. Edellä esitelty tavoite haastateltavien lukumäärästä ylittyi, sillä lopulta haastateltavina oli 13 virkamiestä seitsemästä eri ministeriöstä. Lisäksi yksi haastatteluun kutsuttu lainvalmistelija lähetti vastauksensa sähköpostitse. Määrään voi olla tyytyväinen eikä useamman haastattelun järjestäminen ollut järkevää, sillä samat teemat ja näkemykset alkoivat toistua haastattelujen kuluessa. Alle on listattu tiedot haastateltavien määrästä ministeriöittäin.

- Liikenne- ja viestintäministeriö (2)
- Maa- ja metsätalousministeriö (2)
- Oikeusministeriö (1)
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2)
- Sisäministeriö (1)
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2)
- Työ- ja elinkeinoministeriö (1)
- Ympäristöministeriö (3)

Tutkija itse toimi haastattelijana eikä hän entuudestaan tuntenut ketään haastateltavista. Haastattelut toteutettiin kesä-heinäkuussa 2016 virkamiesten työpaikoilla ministeriöissä Helsingissä, mikä oli haastateltaville helpoin ja sopivin vaihtoehto. Kyseessä oli erillinen neuvottelu- tai kokoushuone tai virkamiehen oma työhuone, joka tarjosi rauhallisen ympäristön haastattelulle. Yksi haastattelu toteutettiin lounasravintolassa, joka asetti tilan rauhallisuuden suhteen haasteita, mutta lopulta haastattelu osoittautui hyvin vapautuneeksi ja rennoksi. Kyseinen haastattelu toteutettiin rauhallisessa nurkkapöydässä eikä lähellä ollut muita lounastajia.

Tutkimuksen varsinainen aineisto koostuu lainvalmisteluvirkamiesten haastatteluista, jotka on litteroitu haastattelunauhoitteiden perusteella. Koska tutkielman tavoitteena on keskittyä asiasisältöihin eikä vuorovaikutukseen (ks. Ruusuvuori 2010, 425), ei litteroinnissa kiinnitetty kovin suurta huomiota nonverbaaliseen viestintään (eleet, ilmeet, kehonkieli) eikä myöskään äänenpainoihin, taukoihin tai puherytmiin. Ainoastaan muutamat naurahdukset on merkitty tekstiin, jotta luettaessa aineistoa ei syntyisi väärinkäsityksiä. Haastattelujen stilisointi toteutettiin erittäin varovasti, jotta haastateltavan ääni pääsisi esiin mahdollisimman muuttumattomana. Keskimäärin yksi haastattelu kesti noin 45–50 minuuttia, lyhyimmän haastattelun keston ollessa 32 minuuttia ja pisimmän 62 minuuttia. Kaiken kaikkiaan haastattelut kestivät 608 minuuttia ja litteroitua aineistoa kertyi 109 A4-tekstisivua.

Litteroinnin jälkeen aineisto tulostettiin ja järjestettiin uudelleen taulukossa 1 esitettyjen teemojen mukaisesti (teemoittelu). Tämän jälkeen haastatteluissa esitetyt kysymykset ja vastaukset koottiin yhteen (tyypittely). (Hirsjärvi & Hurme 2009, 143.) Samalla merkittiin kiinnostavat kohdat analyysin kirjoittamista ja esimerkkien keräämistä varten. Analyysin kirjoittaminen lähti liikkeelle teema kerrallaan: ensin käsittelyyn otettiin yhden teeman alle kootut alateemat ja niihin liittyvät vastaukset. Mielenkiintoisimmat ja kuvaavimmat haastattelukohdat merkittiin ja lopulta kirjoitettiin analyysiosioon ja niiden ympärille kirjoitettiin laajempaa reflektiota aiempaan tutkimukseen ja teoreettiseen viitekehykseen liittyen (mt. 144–150). Tässä vaiheessa edellä esiteltyä teoreettista viitekehystä seurattiin tarkasti ja aineistoa tulkittiin sen valossa, jotta analyysi ei jäisi pinnalliseksi

sitaattien kuvailuksi. Aineiston rikkauden ja vivahteikkuuden korostamisen ohella pyrittiin tuomaan esiin tutkijan omaa tulkintaa ja päättelyä. Aineistoa teemoiteltaessa ja tyypiteltäessä kiinnitettiin huomiota myös mahdollisiin poikkeamiin, jotka nousivat esiin muuhun aineistoon nähden. Vastaus kerrallaan rakennettiin kuvaa yhdestä alateemasta, kunnes koko aineisto oli käyty läpi. Joidenkin alateemojen alaiset vastaukset saattoivat sopia useampaankin alateemaan, jolloin ne merkittiin erikseen analyysin kattavuuden varmistamiseksi.

Haastateltavien anonymiteetin takaamiseksi tässä tutkielmassa haastatellut virkamiehet merkittiin analyysiosiossa satunnaisessa järjestyksessä tunnuksilla V1, V2 jne. Anonymisointi saattoi luoda haastateltaville vapautuneen ilmapiirin, jossa he saattoivat puhua suoraan omista kokemuksistaan. Haastateltavat mainitsivat useita lakihankkeita ja lainvalmistelussa mukana olevia toimijoita ja organisaatioita nimeltä, jolloin haastateltavan olisi voinut mahdollisesti tunnistaa analyysistä ilman anonymisointia. Analyysiosiossa onkin tästä syystä merkitty hakasulut [] niihin kohtiin sitaateissa, joista haastateltavan identiteetti olisi voinut olla tunnistettavissa: esimerkiksi hankkeen, kollegan tai sidosryhmän nimen kohdalle. Lisäksi joidenkin sitaattien yhteyteen on merkitty vastauksen lisäksi esitetty kysymys, jotta konteksti tulisi selvemmin esille.

5. ANALYYSI JA TULOKSET

Tässä luvussa esitellään haastatteluiden tulokset ja reflektoidaan niitä edellä esitettyyn teoriaan ja aiempaan tutkimukseen. Havainnollistamisen vuoksi luvussa on hyödynnetty runsaasti haastatteluista otettuja sitaatteja.

5.1. Taustakysymykset ja yleisnäkemykset lainvalmistelusta

Lähes kaikilla haastatelluilla oli oikeus-, valtio- tai yhteiskuntatieteen maisterin- tai tohtorintutkinto. Kolmella oli substanssialan korkeakoulututkinto ja lisäksi osalla haastateltavia oli myös muita kuin oikeus-, valtio- tai yhteiskuntatieteen opintoja taustalla. Lainsäädäntötyöstä haastatelluilla oli vaihtelevaa kokemusta. Neljällä haastateltavalla oli 10–20 vuoden kokemus lainsäädäntötyöhön osallistumisesta ja he olivat osallistuneet myös suurempiin lainsäädännön kokonaisuudistuksiin uransa aikana. 5-10 vuoden lainsäädäntötyökokemus oli kuudella haastatellulla ja alle viiden vuoden kokemus oli neljällä haastateltavalla.

Vaikka haastateltavien työurat ministeriöissä olivat hyvin eri vaiheissa, heidän vastauksensa eivät kokonaisuutena arvioiden poikenneet suurestikaan toisistaan, vaan samantyyppiset näkemykset ja kokemukset nousivat esiin kautta linjan. Ministeriöiden välillä havaittiin jonkin verran poikkeamia osallistamismenettelyissä ja -keinoissa², minkä myös Demirbas (2013, 66–67) on havainnut. Eroja saattavat selittää myös haastateltavien erilaiset taustat: aiemmissa työtehtävissä oli saatettu jo luoda valmiita verkostoja, joita oli mahdollista hyödyntää ministeriön lainvalmistelussa uudella tavalla.

V11: Mulla on siis se verkosto niinku käytettävissä, että mä uskallan ja tiedän kelle soittaa missäkin []. -- Sitten kun mulle tuli tämmönen itselleni uus asia, [], niin ittelläni oli hirmu hyvä kokemus, ku mä vaan rupesin niinku soittelemaan puhelimella. Ja sit mä käytin muutaman päivän siihen, että mä soitin ehkä 30 eri ihmiselle. Kyselin täällä talon sisällä vähän, että ketkä näistä asioista vois tietää ja sit ku rupes soittelemaan, niin sitten koki, että siinä sai tosi laajan semmosen yleiskuvan siitä tilanteesta.

V13: Sä voit ittekses kammiossa siellä, hämähäkin seitit roikkuu korvista ja kirjutella ja ettii tietoo tai sitte, jos sä tunnet jonku, joka on jonku tietyn osa-alueen asiantuntija ja soitat sille ja kysyt et ”hei mites tää menee” (nauraa).

Haastateltujen työnkuvat koostuivat erilaisista kokonaisuudistus- kehittämis- ja lainvalmistelutehtävistä, käytännössä hallitusten esitysten ja erilaisten asetusten muotoilusta, yleis- ja yksityiskohtaisten perusteluiden kirjoittamisesta ja toimeenpanon ja soveltamisohjeiden suunnittelusta. Muutama mainitsi lisäksi erilaiset koulutus- ja puhumistilaisuudet sekä erilaisiin

² Tulee edelleen korostaa, ettei haastattelujen perusteella voida tehdä yleistyksiä ministeriöiden sisällä tai niiden välillä.

tiedusteluihin, lausuntopyyntöihin ja kysymyksiin liittyvien vastausten laatimisen osaksi työtehtäviä. Lähes kaikissa tehtävänkuvausta selvittävässä vastauksissa nousivat esille erilaiset EU- ja kansainvälisen tason ilmiöt, sopimukset ja määräykset, jotka myös värittävät lainvalmistelijoiden arkea. Tämä onkin teorian valossa odotettavaa, sillä esimerkiksi Tala (2002) ja Jyränki ja Husa (2012) ovat puhuneet kansallisen lainvalmistelun kaventumisesta EU- ja kansainvälisoikeudellisten säännösten seurauksena.

V4: Sitte mulla on muuta tehtävänkuva, niin myös se, että EU-[]säädäntö asettaa tiettyjä rajoituksia kansallisille [], niin mun tehtävä on varmistaa, että nää meidän [] on EU-säännösten mukasii. Ja on kaikenlaista juoksevaa asiaa, että kansalaisilta tulee kysymyksiä, poliitikoilta tulee kysymyksiä, ministereiltä tulee ja alaiselta hallinnolta tulee kysymyksiä. Ja jonku verran jotain puhumis- ja kouluttamisjuttuja.

Yhdessä vastauksessa tuotiin esille työparina toimiminen toisen lainvalmistelijan kanssa, jolloin eri työtehtävät jaetaan ydinosaamisen ja aikataulujen mukaan toinen toistaan sparraten. Toisessa haastattelussa haastateltava kertoi laajemmasta ns. mentorointi-työtavasta kyseisen ministeriön sisällä. Tässä mallissa kokeneemmat lainvalmistelijat ohjaavat ja perehdyttävät virkaiältään nuorempia valmistelijoita, jolloin molemminpuolista oppimista voi tapahtua virkamiesten välillä.

V9: -- mä oon täällä ikään kuin seniorijuristi, et mä ohjaan kans muita ja pyrin sit koordinoimaan sitä lainsäädäntöä. Ja sitte mulla on isompia lainsäädäntöhankkeita. Mut mä kans teen sillä tavalla, että jos joku muu valmistelee lainsäädäntöä, niin sit mä usein autan siinä. Tai sitten jos meillä on sellaisia, mitä meidän substanssit tekee, nii sit mä voin olla se asiantuntijajuristi siinä.

Haastateltavat mainitsivat julkishallinnon lainvalmistelu- ja esittelijäkurssit, jotka perehdyttävät lainvalmistelutyöhön. Osa haastateltavista koki kurssit kuitenkin melko pinnallisiksi asioiden käsittelyn kannalta ja paljon asioita todettiin jäävän kurssien jälkeen vielä itsenäisesti tai ministeriön sisällä opeteltavaksi. Tässä kollegoiden ohjauksella ja vinkeillä koettiin olevan suuri merkitys. Eräs haastateltava ilmoitti, ettei hän ole käynyt mitään kurssia tai koulutusta lainvalmisteluun liittyen, vaan hän on oppinut ”learning by doing”. Kolme haastateltavaa lisäksi kertoi ministeriön sisäisestä lainvalmisteluverkostosta, jossa juristit ja muut lainvalmisteluun aktiivisesti osallistuvat virkamiehet kokoontuvat säännöllisesti keskustelemaan ajankohtaisista asioista.

V7: Ja sit meillä on talon sisällä lainsäädäntöjohtaja-tittelillä vanhempia asiantuntijoita töissä, [] vetää LAVE-verkostoa täällä ministeriössä, missä on kokouksia yleensä pari kertaa kuukaudessa ja sitten tietty tilanteesta riippuen voi olla useammin tai vähemmän, ja sitten järjestetään koulutuksia. Nää kokoukset on sellasia, missä ei puhuta mistään tietystä hankkeesta tai tietystä substanssista, vaan niissä tulee yleisiä ohjeita ja neuvoja lainvalmistelutyöhön ja sitä kautta tiedotetaan kaikista tarjolla olevista koulutuksista.

V14: --- meillähän on OM:n lainvalmistelukoulutus periaatteessa ja sit meillä on sitte ohjeistus, nii mä voisin ajatella, että se perusohjeistus on hyvä. Ja sit se koulutus on niinku se mitä siihen liittyy, että miten kuullaan ja vaikutusarviointeja ja näin. Mut kyl se aika, se jää aika kevyelle tasolle ihan rehellisesti sanottuna. Ku viimeks ku mä osallistuvin vähän aikaa sitte, mä menin ja mä ymmärsin --- että okei tää ei ollu oikein mulle. Mut ehkä enemmän me opittiin toisiltamme, tietenki ku me juteltiin vaan, että mites te teette ja miten me tehdään ja miten se vois olla. Mut et noissa me ollaan enemmän pohdittu sitä, et me päästäs paremmin eteenpäin, jos me tehään talon sisästä koulutusta silleen, että pystyy opettamaan sitä nuoremmille, ja sit taas toisaalta osastokohtaisesti oppimaan toisilta, että millä tavalla muualla tehdään. --- Et ku sä meet sinne lainvalmistelukoulutukseen, nii se taas tuntuu olevan niin teoriatasolla, et se ei suoraan tuu. Vaikka siinä se perusidea on ihan hyvä, että tehdään leikisti HE ja sit sen ohessa opitaan niitä asioita, mut on siinä ilman muuta kehittämisen varaa. Et noi on ehkä ollu parhaita, mitä on joskus ollu yksittäisiä koulutuksia, mitä tänne vaikka on tultu pitämään jostain aihealueesta niinku samalla tavalla, nii se on voinu olla parempi.

Haastateltavat pitivät erilaisia lainvalmisteluoppaita pääosin hyödyllisinä, omaa työskentelyä ohjaavina muistilistoina. Lisäksi ainakin osassa ministeriöitä on käytössä täydentäviä ohjeita, joissa keskitytään tietyn hallinnonalan valmisteluun ja sen erityispiirteisiin. Myös kollegoilla nähtiin olevan selkeä rooli valmisteluun perehtymisessä käytännön tasolla.

V2: Ohjeet selkeyttävät prosessia, ja helpottavat koko lainsäädännön kehittämisprosessin hahmottamista ja aikatauluttamista. Paljon lisäapua tulee kuitenkin kollegoilta, joilla on jatkuvat rutiinit lainsäädäntötyöstä ---.

V7: Ohjaukseen ja prosessiin on myös aika paljon semmosta sisästä ohjeistusta, mitä meidän ministeriössä on tehty näiden yleisimpien ohjeiden pohjalta. Mut näitä OM:n ohjeita mä käytän etenkin siihen varsinaiseen kirjoitustyöhön, niissä on tarkat ohjeet et millä tavalla tulee kirjoittaa ja mitä pitää huomioida. Sit myös siinä EU-ohjeessa on aika hyvät ohjeet siitä, mitä asioita pitää huomioida, kun lähtee suunnittelemaan jotain täytäntöönpanohanketta ja minkälaisia vaihtoehtoja on ja miten pitää toimia, jos on direktiivi tai asetus, miten pitää tämmösii huomioida.

V8: Kyllä niitä hyödynnetään ja ennen kaikkea niinku muistilistana. Että lainvalmistelija, joka sitten käytännössä kirjoittaa sitä hallituksen esitystä, niin siinä on aika monenlaista asiaa, mitä pitää ottaa huomioon, niin nää on semmosii hyvii muistilistoja kyllä, checkauslistoja.

V10: Onhan ne keskeisessä asemassa, mutta toisaalta myöskin semmonen kollegalta oppiminen on ollu hyvin vahva meillä. -- Mutta mä luulen, että semmonen paras lopputulos ja se useimmiten käytössä oleva lopputulos on sitä, että sä opit ne perusasiat niiltä vanhemmilta kollegoilta ja sit sä täydennät sitä tietoa niillä uusilla ohjeilla mitä tulee.

Yksi haastateltavista ei kokenut lainvalmisteluohjeita toimiviksi. Saman havainnon on tehnyt myös Demirbas (2013, 66–67) todetessaan, että eri ohjeistusten ei koeta helpottavan kuulemisen suunnittelua ja toteutusta. Eräs haastateltava ei taas kokenut ministeriön sisäistä ohjeistusta ja kollegoiden tukea riittävänä, jolloin yleisten lainvalmisteluohjeiden merkitys korostui

lainvalmistelua yhtenäistään. Myös Rantala (2011, 212–218) on tehnyt vastaavan havainnon ministeriöiden sisäisen tuen puutteesta. Lainvalmistelukäytäntöjen yhtenäistämisen puolesta onkin esitetty useita puheenvuoroja (OM 18/2010, OM 59/2015, Ervasti & Tala 1996, 179).

V1: Jos mietitään vaikka HE-laatimisohjetta, nii se on ainakin omassa käytössä kulunut aika merkittävästi. Pitäsin sitä, tän tyyppistä oikeestaan niinku täysin välttämättömänä, et sikäli ku ministeriöissä on eri, no ylipäänsä varmaan ehkä vähä erilainen kulttuuri ja sitten on erilaisessa urakehityksen vaiheessa olevia valmistelijoita ja sitte taas erityisesti nykypäivänä, ku on huomattavasti enemmän tehtäviä kuin resursseja. Nii sitte tämmösten kokoneempien lainvalmistelijoiden tuki on joko riittämätöntä kokonaisuutena tai sitten sattumanvaraista. Niin sitte pitää olla joku tämmönen yhtenäinen pohja, muuten se lähtis varmaan ihan hulinaksi.

V11: Mut se, että on joku paperi tai ohje siitä asiasta, niin ei sillä oo kovin suurta merkitystä. Ainoastaan sillä on merkitystä silloin, kun se ohje laaditaan, niin sehän on tärkeä se prosessi, jos se tehdään osallistavasti siellä ministeriössä, niin siinä prosessin aikana, jotka siihen osallistuu, oppivat uusia asioita ja alkavat ehkä toimia uudella tavalla. Mutta sen jälkeen se jää sinne jonnekin intranettiin se ohje eikä sitä kukaan lue.

Lähes kaikissa haastatteluissa tuotiin esille kiire tai henkilöresurssien riittämättömyys nykypäivän lainvalmistelua leimaavana haasteena. Eräs haastateltava koki lainvalmistelun välineeksi, jolla valtio ohjaa kansalaisia ja yhteiskuntaa. Tämä käsitys heijastelee muun muassa Niemivuon (2010), Talan (2002) ja Jyrängin (2003) arvioita lainsäädännöstä yhteiskuntakehityksen ohjaajana ja hallitsemisen välineenä.

V1: Ja toisaalta voi tulla kaikkienkokoista pientä puuhaa erittäin kiireellisellä aikataululla, niin ei siinä sitten välttämättä ihan kaikkia nyansseja pystytä sitten huomioimaan. Ja tietysti voi olla, että sitten saattaa jossain kohti tietyt tämmösiin kehittämisohjelmiin liittyvät periaatteet nyt sitten jäädä vähän pienempään rooliin.

V4: --- mä ajattelen, että lainvalmistelu on hyvin keskeinen valtion tehtävä, lait on se keskeinen keino ohjata kansalaisia ja sitä yhteiskuntaa. Nii että siinä on niin vähän resursseja kuin siinä nykyään on ja joudutaan tekemään niitä niin kiireellä kuin me joudutaan, niin se on mun mielestä huolestuttava piirre. --- kun tää lainvalmistelu on usein hektistä ja aikataulut on niin tiukkoja, niin ihan hirveen paljoo aikaa ei oo perehtyä niihin ohjeisiin. --- Ku laeilla on sit kaikenlaisia vaikutuksia, niin että siihen lainvalmisteluun varattas riittävästi resursseja, sekä henkilöresursseja että sitä aikaa. Et ehdittäis käydä läpi niitä vaikutuksia, ehdittäis jumpata sitä sidosryhmien kanssa riittävästi. Että sit ku se laki lähtee, nii se on loppuun asti mietitty kokonaisuus eikä joku semmonen aamuyöllä kirjoitettu hutasu. --- Että tietenki meitä virkamiehiä voidaan laittaa kursseille, joilla kerrotaan, et miten lakeja kirjoitetaan, mut jos meillä ei oo aikaa kirjoittaa niitä niin siitä ei hirveesti oo apua.

H: Onko sitten lainvalmistelijoita koulutettu näihin eri osallistamismuotoihin?

V9: Ei varmaan, mä luulen, että se siinä varmaan on kans, että ei oo mitään koulutettu, et mä en usko, että meidän talossa lakimiehetkään kauheesti ehtii edes mihinkään koulutukseen. Niinku mä sanoin, että se kiire leimaa, että hirveen monet asiat tehdään hirveellä kiireellä ja

varsinkin sitten, kun siinä huomioidaan laintarkastuksen viemä aika ja käännöksiin ja lausuntoon ---. Että joskus sitä toivois, että sitä aikaa ois enemmän. Mut sehän on sellanen turha toive.

V11: --- yhtä aikaa hoitaa liian montaa hanketta, niin silloin mikään niistä ei saa semmosta niinku keskittynyttä huomioo. --- Et siinähän ensimmäiseksi jää sitten nimenomaan se kommunikointi ulkopuolelle, koska se tarkoittaa aina lisää töitä.

Tämän lisäksi eräs haastateltava pohti puoluejärjestelmän luomia vaikutuksia lainvalmisteluun ja koki, että lainvalmistelu ”saattaa olla pikkusen tempoilevaa välillä”. Tämä kommentti kuvaa hyvin Jyrängin (1998, 98) arviota oikeusjärjestyksen muutosalttiudesta ja Tuorin (2002, 79) näkemystä lakien muuttamisesta yhteiskunnallisten arvojen ja valtasuhteiden mukaan.

Myös toisenlaisia muutoksia nousi esille haastatteluissa. Osa haastateltavista mainitsi, että aikaisemmin lainvalmistelussa hyödynnettiin enemmän komiteoita ja laajoja työryhmiä, kun taas nykyisin valmistelu voi olla enemmän virkamiesjohtoista tai selvityshenkilön työhön pohjautuvaa, vaikka edelleenkin työryhmiä hyödynnetään. Tämä vahvistaa muun muassa Ervastin et al. (2000, 34) havaintoa laajapohjaisten lainvalmisteluelinten käytön vähenemisestä. Haastateltavien mukaan lakien erilaisiin vaikutuksiin liittyviä arviointeja on tullut viime vuosien aikana lisää, mikä onkin odotettavaa, kun ottaa huomioon lakien vaikutusarviointeihin ja kehittämiseen liittyvän keskustelun (ks. esim. Ervasti & Tala 1996; OM 4/2004). Haastatteluissa nousi esiin myös hallitusohjelman rooli lainvalmistelun kehystäjänä, mikä myös on odotettava löydös esimerkiksi Jyrängin (1998, 2003) arvioihin suhteutettuna.

V1: --- kun sitte se hallitusohjelman rooli on, voi olla, että se on vähän, ainaki viime kaudella ja sitä edellisellä, ku on ollu aika yksityiskohtasia kirjauksia, niin sitte se lainvalmistelun ja sen kuulemisen rooli on sitten väistämättä vähän pienempi.

V3: Mutta se on enemmän niinkun siirtynyt lausuntotyyppisemmäksi kuin sitten sellaseksi saman pöydän ääressä istumiseksi.

V8: Että nykyäänhän yleensä tehdään selvitys selvityshenkilön, että yksi tai muutama henkilö saa tehtäväkseen selvittää jotakin asiaa, mikä 20–30 vuotta sitten olisi uskottu komitean vastuulle selvittämään. --- se aikatauluvaatimus on nykyään tiukempi, että komitealaitos vaatii aika paljon aikaa eikä se tietenkään ilmaistakaan oo kun iso määrä ihmisiä jotakin asiaa valmistelee ---. No sitten on kyllä toinen asia, mikä vuosien varrella on muuttunu on se, että näitä arviointeja on tullut lisää. Eli nythän tällä vaalikaudella ihan uusimpana asiana on tämä säädösvalmistelun vaikutusarviointielin³ ---.

V14: --- muistan et joskus aikasemmin enemmän suosittiin näitä isoja konklaaveja, jotka niitä teki. Ja sit välillä oli suorastaan, että ”älkää laittako työryhmiä ollenkaan”, että halutaan

³ <http://vnk.fi/arviointineuvosto>

vaan niinku tulosta aikaseksi. Ja näiden välillä voi sit sanoa, et se ei välttämättä aina suoraan peilaa sen laadun kanssa, et tätä me ollaan paljon mietitty. Et joskus ku se tehään ns. niin, että se näyttää niinku ulospäin silleen, että nyt täytyy kaikki kriteerit, että on avointa valmistelua ja teemme isolla ryhmällä ja blaablaa, nii siinä voi silti mennä jotain todella pahasti pieleen. Vaikka verrattuna siihen, että joku kuulostaa siltä, että tehään pienessä piirissä virkamiesvalmisteluna, mut sit siihen voidaan liittää sellasia elementtejä, että pystytään kuulemaan ihmisiä tosi hyvin siinä prosessin kuluessa.

Haastatteluissa nousivat esille sidosryhmien ja valmistelijoiden väliset uudet kommunikointitavat. Kolme haastateltavaa kertoi erityisistä neuvottelukunnista tai sidosryhmätilaisuuksista, joissa hallinnon edustajat ja sidosryhmät voivat säännöllisesti keskustella ajankohtaisista asioista tiettyyn teemaan liittyen. Osa kertoi, keskusteluyhteyttä pidetään yllä lainvalmisteluhankkeiden välillä tapaamisten ja muiden keskustelutilaisuuksien kautta. Tämä vastaa muun muassa Ervastian ja Talan (1996), Pakarisen (2011) ja Jyrängin ja Husan (2012) havaintoja sidosryhmien ja hallinnon virallisista ja epävirallisista keskusteluyhteyksistä.

Osa haastateltavista myös koki, että sidosryhmäosallistumisesta on tullut järjestäytyneempää. Joissain vastauksissa korostettiin, että sidosryhmäkuulemisia pyritään nykyään toteuttamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, kun taas osa koki, että kiireen vuoksi sidosryhmien kuuleminen voi nykyään pahimmassa tapauksessa typistyä lausuntokierrokseen.

V3: --- sillen oli niinkun ehkä aikaa enemmän, elikkä sillen käytettiin hyvin paljon tämmösiä työryhmiä, jossa oli hyvin laajojakin sidosryhmäyhteyksiä. Se työryhmätyöskentely oli hyvin semmosta perusteellista, kaikki asiat niinkun jok'ikinen pykälä ja lause, pohdittiin yhdessä ---. Me tuotettiin aika semmosia valmiita, josta ei niin kauheasti sitten enää tullut polemiikkia sen jälkeen, kun se kuuleminen ja osallistaminen tapahtu niin etupainotteisesti. Nyt oon ollut huomaavinani sellasen tietynlaisen kiireellistymisen niin että mehän ei isoja laajoja työryhmiä, komiteoita, ei enää niinkään paljon harrasteta, vaan tehdään ehkä enemmän niinkun virkatyönä ja sit se keskustelu lähtee sitten ehkä valmiimmasta paperista, mutta sitten ehkä toisentyyppisesti. Osallistuminen on ehkä valmiin kommentointia, kun aiemmin se ehkä oli osallistumista siihen itse tekstin tekemiseen.

V6: Esimerkiksi [] on hyvin järjestäytyny sidosryhmäpiiri, jolle on sitten myös säännöllisiä tapaamisia muutenkin ja joiden kanssa käydään sitä. Myös ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita varten on ollu valmiita väyliä, et ne ei oo ollu vaan yksittäisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. --- Eli toisaalta puhutaan yksittäisen lainsäädäntöhankkeen valmistelusta tai asetuksen tai määräyksen valmistelusta, mutta et enemmän myös tämmösiä ajankohtaistilaisuuksia ja kontakteja sidosryhmille --- me ollaan käynnistetty tämmöset sidosryhmäpäivät, joilla käydään läpi ajankohtaisia säädöshankkeita - --.

V12: --- se yhteistyö tai kommunikointi sidosryhmien kanssa, niin siitä on tullut järjestelmällisempää. Meillä on tänä päivänä tällainen elin, [] neuvottelukunta, joka on aika siis laaja, siinä on paljon eri sidosryhmiä edustettuna ---. Se kokoontuu useamman kerran

vuodessa ja siinä käydään läpi, sekin riippuu tietenkin vähän tilanteesta, että kuinka paljon on meneillään, niin silloin keskustellaan mitä on meneillään Suomessa. Meillä on lähinnä niinku kolmella tasolla, eli meillä on Suomessa tapahtuva suomalainen lainvalmistelu, sit meillä on EU-tasolla tapahtuvat asiat, sit meillä on kansainväliset asiat ---.

V13: Mut nyt esim. tää [J]hanke, nii nyt me ollaan aika, vois sanoa että proaktiivisesti kuultu. Pidetty sellasii epävirallisia kuulemisia eri intressitahojen osalta, että kerrottu vähän et mistä tässä on kyse.

Haastatteluiden perusteella voi todeta, että sidosryhmien osallistamiseen lainvalmistelussa kiinnitetään nykypäivänä yhä enemmän huomiota. Varovaisesti voisikin arvioida, että 2000-luvulla kiihtynyt keskustelu demokratiapolitiikasta ja kansalaisvaikuttamisesta ja näitä edistämään pyrkineet ohjelmat (esim. OM 20/2007; OM 14/2010) ovat voineet muokata julkishallinnon käsityksiä ja toimintatapoja. Tässä yhteydessä tulee toki muistuttaa, että haastatteluihin osallistuneet henkilöt todennäköisesti pitävät kansalaisvaikuttamista erityisen tärkeänä ja siksi halusivat osallistua haastatteluihin. Tällöin haastatteluaineisto voi antaa ns. todellisuutta positiivisemmän kuvan suomalaisesta lainvalmistelusta, vaikka mitään yleistä näiden haastatteluiden pohjalta ei voidakaan tehdä.

5.2. Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun

Talan (2005, 132) mukaan on olennaista saavuttaa mahdollisimman pätevä ja monipuolinen tiedollinen pohja valmistelutyön tueksi, mikä voi myös nostaa lakien legitimitetin tasoa (ks. myös Ervasti & Tala 1996). Tala (2010, 795) on myös todennut, että harkinta eri vaihtoehtojen välillä voi myötävaikuttaa lainsäädännön parempaan laatuun, kun eri näkökulmat otetaan huomioon ja niitä tarkastellaan kriittisesti. Myös Niemivuo (2010, 221–222) arvioi lainvalmistelun edellyttävän perehtyneisyyttä säädettävään ilmiöön ja hyvää tietopohjaa säädöksen tarkoituksenmukaisuuden tueksi. Kuulemisella tavoitellaan lainvalmistelun avoimuutta ja hyvää laatua, minkä lisäksi pyritään parantamaan luottamusta säädöksiin ja päätöksentekoon. Kuulemisella pyritään niin ikään avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen lainvalmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä. (VNK 2016b.) Vahvojen etujärjestöjen, kuten ammattiliittojen osallistamisen taustalla on myös ajatus niiden jäsenistöjen sitouttamisesta sovittuun politiikkaan (Hague & Harrop 2004, 179–180; Grant 2003, 156–157).

Haastattelut olivat linjassa näiden arvioiden kanssa. Haastateltavat listasivat useita, pääosin yhteneväisiä syitä sidosryhmien osallistamiselle lainvalmistelussa. Haastattelujen perusteella eri sidosryhmiä osallistetaan, koska heiltä saadaan tietoa, asiantuntemusta ja näkemyksiä, joita lainvalmistelijalla ei itsellään ole. Haastateltavat kokivat, että sidosryhmät auttavat erityisesti

hahmottamaan käytännön tason vaikutuksia, joita tulevilla säädöksillä voi olla. Ne tarjoavat uudenlaisia näkökulmia ja nostavat esiin asioita, joita ministeriön sisällä ei välttämättä tule ajatelleeksi. Nämä havainnot antavat positiivisemmän kuvan lainvalmistelusta verrattuna Keräsen (2014, 60–61) havaintoihin, joiden mukaan lainvalmistelijat eivät koe lausuntojen ja kuulemisten tuovan useinkaan uutta informaatiota, vaan ne lähinnä tukevat tai jossain määrin täydentävät jo olemassa olevia käsityksiä. Sen sijaan Ervasti ja Tala (1996) ovat todenneet, että sidosryhmien osallistumisella on lainvalmisteluun mahdollista saada eri tahojen asiantuntemusta ja näkemyksiä esityksen mahdollisista vaikutuksista ja samalla sidosryhmiä voidaan sitouttaa valmisteltavaan hankkeeseen.

V5: --- niin eihän täällä voi olla sellasta asiantuntemusta siitä substanssista. Niin silloinhan sen tietämyksen tarvii jostakin. Ja jos kerran on toimialajärjestöjä, niin musta se on aika luonteavaa.

V6: Parhaimmillaan he voi tuoda paljonkin siihen, nimenomaan vaikutusten arviointiin, he voi tuoda kokemuksia ja näkemyksiä siitä, että miten asiat on mahdollisesti hoidettu jossain muualla. Eli myös sit tämmöstä, nimenomaan jos on kansainvälinen toimiala, niin tulee myös semmosta referenssitietoa ---. Mut tosin kyllä viranomaiset, ja ministeriöidenkin välillä on sen verran paljon yhteistyötä, että kyllä me nyt ainakin meidän lähikumppaneiden kanssa yleensä tiedetään. Mutta sieltä voi tulla ajatuksia ja innovaatioita, joskus vähän semmosta ”thinking outside the box”, mikä on hirveen tervetullutta. Mut erityisen tärkeätä olis, että kun onnistutaan sidosryhmiltä saamaan aitoa syötettä siihen vaikutusten arviointiin, koska mun mielestä aina kun se vaikutusten arviointi tehdään vaan ministeriön tasolla tai lainvalmisteluryhmän tasolla, niin ku ne ei tee sitä toimintaa päivittäin, nii sitä ei välttämättä kyllä tunnista kaikkia niitä heijastusvaikutuksia, mitä yksittäisellä muutoksella on. --- Mut siis parhaimmillaan ne on semmonen ehtymätön varasto, joka tuottaa tietoa ja arvioita, sekä nykytilan arviota ja kuvausta varten että sitten vaikutusten arviointia varten.

V7: Ainakin niiden vaikutusten arvioimiseksi, sehän on virkamiesten aika vaikee lähtee ilman mitään näkemyksiä ulkopuolelta arvioimaan sitä, miten joku asia vois vaikuttaa [] tai yrityksiin. --- että saa ymmärryksen siitä, että minkälaisia vaikutuksia sillä yhteiskunnassa vois olla nii se on varmaan se olennaisin. Ja sit myös se että missä määrin se on toteuttamiskelpoinen, minkälaisia haasteita ja ongelmia siinä nähdään. Sit niitä konkreettisia ratkaisukeinoja, että kyl mun mielestä usein on hyötyä sellasista aika konkreettisista ehdotuksista, että jos joku sidosryhmä vastustaa jotain asiaa, niin miten se voitais tehdä paremmin. Että myös sellasta kontribuutiota siihen varsinaiseen esitykseen, että ne on varmaan niitä tärkeimpiä, mitä sieltä halutaan. Ja tietty sellanen yleiskuva siitä, että onks tää nyt semmosta sääntelyä mitä yhteiskunnassa toivotaan ja vastaako se sidosryhmien mielestä tai onko tää se tapa toteuttaa niitä tavoitteita ja että onko tän tyyppinen sääntely yleensä tarpeellista.

V10: Koska käytännöstä ja viranomais- ja yhdistyssektorilta saadaan sit sitä tärkeätä tietoa siitä, että miten tää vois käytännössä, mitkä on ne käytännön tarpeet, mitkä pitää saada toteutettua ja miten käytännössä ne voidaan toteuttaa.

V12: --- niin se on aivan ilmi selvää, että hehän parhaiten tietää mitä he tekee eli ilman heitä me ei pystyttäis tai osattais säädellä sitä toimintaa järkevällä tavalla. Että siinä ne on tuottanu hyvin paljon hyödyllistä tietoa meille ja tässäkin hankkeessa yhteistyö näiden järjestöjen kanssa on ollu siinä mielessä aika tiivistä, koska me ollaan aika riippuvaisia niistä tiedoista, mitä ne pystyvät meille antamaan. Toisaalta tietenkin korostan nyt sen, että kylhän tässä virkatyötä tehdään niinku riippumattomasti siinä mielessä, että otetaan huomioon eri näkemyksiä, mutta sitten esittelijän tehtävä on tehdä se oma esityksensä ja siinä se yhteiskunnan etu on se mitä ajetaan eikä minkään tietyn sidosryhmän etua.

V14: --- siinä ei oikeestaan niinku toimi se systeemi ollenkaan, mikäli se ei oo oikeesti toimiva. Ja sitähan sä et saa selville, jos täällä vaan niinku purkissa tehdään näitä uudistuksia, niin se ei kerta kaikkiaan toimi. Sit siinä on tietenki tääki puoli, et monesti puhutaan siitä, että halutaan se asiantuntemus, mikä niillä sidosryhmillä on. Ja sitte pyritään siihen mahdollisimman laajalti, jotta sit saadaan ne eri näkemykset sieltä, koska totta kai joku kattoo siitä omasta vinkkelistään. Mut sit on totta kai sellanen puoli kans, että ku niitä viedään eteenpäin, niin se on tää kaunis sitouttaminen, nii et jos porukat ei oo ollu mukana tekemässä sitä, nii sit on paljon helpompi laukoo, et ”ei toi käy ollenkaan”. --- Että nehän on parhaita, jotka on ärripurjeja ja miettii, että mikä tässä on pielessä, koska silloin saa tietää, että mikä siinä saattas olla pielessä ja sitten miettii, että mitäs tän asian kanssa voi tehdä.

Eräs haastateltava korosti lisäksi verkostojen merkitystä: sidosryhmäosallistuminen voi helpottaa ja nopeuttaa, mikäli tuntee jo ennalta toimijoita, joilla on asiantuntemusta käsiteltävästä teemasta.

V11: --- jos on ja kun on täällä paljon virkamiehiä, jotka on ollu vaan ministeriössä, niin se asenne saattaa olla hyvinki erilainen suhteessa näihin ”hallintoalamaisiin”, että he näkevät, että ”nyt meidän tulee täällä tietää asiat” eikä niinku kehdata, uskalleta hakea sitä tietoo sitten näiltä esimerkiksi [] asiantuntijoilta, mikä on mun mielestä vähän hassua. Kun ei tunne niitä ihmisiä niin ei ymmärrä sitä, että kuinka fiksuja ihmisiä siellä on ja kuinka paljon siellä on semmosta tietoa mitä ei voi mitenkään olla täällä, koska me ei työskennellä niiden asioiden kanssa päivittäin.

Kahdessa haastattelussa nousi esille sidosryhmien sitouttaminen ja säädösten hyväksyttävyyys erinä osallistamisen tavoitteina (ks. Tala 2005, 2010).

H: Mitä niiden sidosryhmien odotetaan tuovan siihen valmisteluun?

V3: Sen oman näkemyksensä, koska totta kai viranomaisen tietää vain sen viranomaisen kannalta, mutta sanotaan että ehkä se yleinen hyväksyttävyyys tulee ehkä näiden sidosryhmien kautta, että onko tää nyt hyvä kaikille vai ei, niin se tulee ehkä sen kuulemisen kautta.

Kuten edellä olevista sitaateista voi havaita, tulevan säädöksen vaikutusten ennakoarvointi nousee selkeästi esiin sidosryhmäkuulemisessa. Havainto on toivottava, sillä lainvalmistelun vaikutusarvointia on kritisoitu useiden vuosien ajan ja samanaikaisesti julkishallinto on pyrkinyt kehittämään ennakoarvointia osana lainvalmistelun laadun parantamista (ks. esim. OM 4/2004; Pakarinen et al. 2009; VNK 2016a).

Keinänen on todennut hyvän lainvalmistelun edellyttävän sidosryhmien osallistumista ja niiden aitoa vaikutusmahdollisuutta valmistelun lopputuloksiin. Lisäksi on olennaista, että sidosryhmiä kuullaan aidosti ja monipuolisesti eri vaiheissa lainvalmistelua. (Keinänen 2012, 137.) Myös OECD (2010, 18–20) on esittänyt, että julkishallinnon tulisi tarjota vaihtoehtoisia, laajempia ja yhä varhaisempia ja proaktiivisempia osallistumismuotoja, esimerkiksi valmistelevien työryhmien tai verkkosovellusten muodossa. Käytännössä erilaisia sidosryhmien osallistamistapoja on useita ja tämän tutkimuksen haastattelujen perusteella voi sanoa, että kukin lainsäädäntöhanke määrittelee, mitä keinoja on milloinkin järkevää käyttää (ks. myös Ervasti & Tala 1996; VNK 2016b). Aluksi voidaan esimerkiksi asettaa selvitystyöryhmä tai -henkilö asian selvittämiseksi ja lainvalmistelu voidaan käynnistää tämän työn pohjalta joko virkatyönä tai työryhmämuotoisena. Työryhmässä tehtävä lainvalmistelu onkin haastattelujen perusteella suhteellisen yleistä. Tällöin hallinto ja erilaiset sidosryhmät ovat mukana esityksen muotoilussa jo alkuvaiheesta alkaen, mitä esimerkiksi oikeusministeriö ja hallitus ovat korostaneet (OM 14/2010, 131; VNK 2016b). Työryhmien toimivuuden varmistamiseksi saatetaan myös perustaa alatyöryhmiä, jotka keskittyvät tiettyihin teemoihin ja jotka raportoivat työstään päätyöryhmälle.

Tala (2005, 132) esitti edellä, että työryhmiä hyödynnetään lainvalmistelussa erityisesti silloin, kun kyseessä on laajempi lainvalmisteluhanke ja jolloin on tärkeää saada mahdollisimman laaja tietopohja hallituksen esityksen laatimisen pohjalle. Tällaisia syitä työryhmien perustamiselle ei kuitenkaan tämän tutkimuksen haastatteluissa noussut eksplisiittisesti esille.

Valmistelu voi olla myös virkatyönä tehtävää, jolloin lainvalmistelija voi valmistelun aikana keskustella sidosryhmien kanssa erilaisissa tapaamisissa ja laajemmissa kuulemistilaisuuksissa. Vaihtoehtoisesti kuuleminen voidaan järjestää lausuntokierroksen muodossa, mitä voidaan pitää vähimmäisvaatimuksena. Haastattelujen perusteella näin toimitaan varsinkin, jos kyseessä on kiireellinen aikataulu tai säädöksellä saavutettava tavoite on linjattu tarkasti esimerkiksi hallitusohjelmassa, jolloin valmistelussa on rajoitetusti liikkumavaraa.

V7: Niin sitten me voidaan perustaa joku työryhmä, joka pohtii sitä asiaa, et siinä ei tehdä mitään säädösvalmistelua. Se vaan pohtii sitä asiaa ja miettii, että mitä tässä on vaihtoehtoja ja teettää vaik teknisiä ja taloudellisia selvityksiä. Ja sitten työryhmä saattaa päätyä suosittelemaan jotain valmisteltavaa lainsäädäntöä ja sitten jos päädytään valmistelevaan niin siinä tällä työryhmän työstä saattaa olla hyötyä, että ei kaikkee tarte alkaa siinä vaiheessa selvittää, vaan on sit tällasta taustatyötä. --- Lausuntokierrokset, ja mahdollisesti monta sellasta. Ja sit voi olla sellasii epävirallisia kommenttikierroksia, että voi jostain yksityiskohdasta jotain sähköpostijakeluita tai vastaavia. Sitten voi olla kuulemistilaisuuksia tai muun muotoisia.

V12: --- loin itselleni tämmösen taustaryhmän, joka koostui näistä sidosryhmistä ja joka oli suppea, niin siinä oli ne, mitä se nyt erityisesti koski. Mutta nehän autto siinä itse asiassa valmistautumaan siihen [] ja toi sitä tietoo meille ja näkemyksiä, koska siihen piti niinku nimenomaan lyhyellä varotusajalla selvittää ---. Niin ei ole oikeestaan mitään muuta tapaa eikä siinä ole aikaakaan millekään lausuntomenettelyille semmosissa prosesseissa, jotka kulkee niin nopeella syklillä.

V14: --- usein silleen, että meillä on ensin työryhmä ja sit sen työryhmän muistio menee lausunnolle. Ja sit sen jälkeen tulee se virkatyö, et siin käytetään niitä lausuntoja hyväksi ja sit se tehään ja sit se laitetaan uudestaan lausunnolle, ku se on HE-ehdotus. --- joskus on tosi hyvää sisäistä virkamiesvalmistelua sillä tavalla, että siihen vaan liitetään tosi paljon kuulemisia. Elikkä pyydetään, kun meillä saattaa olla sellasia aihealueita, että se on hirveen iso tai kohtalaisen laaja lainsäädäntö, mut sit se koskee hurjan erilaisia ryhmiä. Et se ei itse asiassa edes toimi ku isketään hirvittävän iso ryhmä, jossa niillä on kauheen niinku eri, silleen et jos siellä istuu 15 ihmistä, nii siellä aina yks ketä se asia koskee mitä silloin käsitellään ja 14 muuta on niinku ihan kahvilla. Ja sit toisaalta saattaa kulua ihan turhaa aikaa sen tyyppiseen työskentelyyn. Ja siihen pyritäänki sit usein, että vedetään alaryhmiä, jos on ton tyyppinen tilanne.

Ervastin ja Talan (1996, 114–118) haastattelujen mukaan lakihankkeet ovatkin monesti sidoksissa muihin hankkeisiin ja yhteiskunnan muutoksiin (ks. myös Tuori 1990, 16–19, 30) ja monesti hankkeet voivat saada alkunsa ns. itsestään erilaisten keskustelujen tai aiempien hankkeiden pohjalta (Ervasti & Tala 1996, 117–118).

Osa haastateltavista koki työryhmät asian työstämisen kannalta kuitenkin tehottomiksi, koska ristiriitaisista intresseistä johtuen asiaa ei saada edistettyä rakentavasti. Liian laaja työryhmä voi myös hidastaa valmistelua ja tehdä siitä jäykempää.

V8: Eri osapuolten keskenään ristiriitaisista intresseistä johtuen työryhmävalmistelussa ei mun mielestä oo kauheesti ollu hyötyä. Koska jos tehään joku työryhmä, jossa on sellasia intressitahoja, jotka on ihan eri mieltä asiasta, niin ei sieltä sit saada mitään järjestäviä ehdotusta. Ku jos puheenjohtaja ehdottaa jotain keskittien ratkasua, nii sit sieltä tulee eriävät mielipiteet molempiin suuntiin. Se ei oikeen oo sit hedelmällistä. Et se on helpompi tehdä, että me tehdään se sit sen mukaan ku me tiedetään, --- ja sit pyydetään lausuntoja siitä, että mitä mieltä ootte.

V9: --- se on hirveen hidas työmuoto ja jos haluaa asiat hankalasti eteenpäin, kannattaa hankkia iso työryhmä. Silloin ei varmasti mikään etene nopeesti eikä välttämättä niinku ehkä itte haluais, vaan se menee todella hitaasti ja vaikeesti eteenpäin (*naurahtaa*). Se on oikeen hankala työmuoto.

V11: Kyllähän tässä niinku on pakko muuttaa toimintatapoja, että kyllä se aika luutunutta on edelleen, mutta siis varsinkin [] vuotta sitten kun tulin, nii tuntu siltä, että ainoa tapa niinku kommunikoida kentän kanssa lainvalmistelussa on ne työryhmät. Mikä tuntuu niin turhalta tai siis se on hyvin vaikea hoitaa sillä lailla, siis työryhmätyöskentely, että siitä saadaan irti se tieto, mitä pitäis saada. --- on hyvin vaikea saada niitä aktiivisesti osallistuun sillä tavalla, että kaikki osallistuu. Jos on [] ihmistä yhden pöydän ääressä, niin siellä yleensä on niinku korkeintaan kuus ihmistä, jotka keskustelee. Ja ylipäätään niin isolla joukolla

keskusteleminenhan on melkein mahdotonta, niin että se on sitten niinku yksittäisiä puheenvuoroja, joita käytetään, jotka eivät kohtaa toisiaan eli ei päästä syvälle asioissa.

V12: Joo työryhmiäkin me käytetään toisinaan, --- komiteatyöskentely on vähentynyt, koska siis siitä ei missään nimessä, vaikee saada mitään yhteneväisiä näkemyksiä ainakaan, koska kovasti valvotaan niitä omia etuja.

V14: --- ku meillä on nää, jotka vakituiseen käy näissä työryhmissä, niin ne saattaa monopolisoida sitä ryhmää sillä tavalla, että ne on kauheen varmaotteisia. Ja sit itse asiassa nää, jotka tietäis ihan hyvin sen asian, niin ne istuu ihan kauhuissaan ja hiljaa siellä ryhmässä, ku ne aattelee, et ei ne kehtaa sanoa mitään, ku toi nimekäs se ja se puhuu. Et varmaan se on työryhmätyöskentelyssä sellanen, minkä joutuu ottaa huomioon.

Valtaosassa haastatteluista korostettiin etukäteen tapahtuvaa osallistamista, joka koettiin hyödyllisemmäksi kuin jälkikäteen tapahtuva osallistuminen käytännössä lausuntokierroksen keinoin. Havainto on linjassa Pakarisen (2012b, 50) tulosten kanssa, joiden mukaan lausuntoja pyydetään ajoittain melko myöhäisessä vaiheessa, jolloin merkittävät sisältöpäätökset on voitu jo tehdä valmisteleivassa ministeriössä ja sen työryhmissä (ks. myös VNK 18/2007, 92). Varhaista osallistumista on korostettu myös kirjallisuudessa (OM 14/2010; OECD 2010; Keinänen 2012; VNK 2016b).

V5: Mun mielestä se, että tarpeeksi aikasin kysytään ja ihmisillä on mahdollisuus osallistua riittävän aikasin, niin se sit helpottaa sitä koko asian hyväksymistä.

V9: Mut sit jos tietää, että on jo odotettavissa hankaluuksia, niin silloin mielellään täytyy kuulla aina vaan aiemmin.

V10: --- mitä aikasemmassa vaiheessa tuodaan tietoon joku tietty tarve tai pyrkimys, niin sitä suuremmat mahdollisuudet sillä on menestyä. Tietysti jos on tarpeita, jotka ovat täysin vastakkaisia toisilleen, niin sitten voidaan pyrkiä löytämään kompromissi, joka miellyttää kaikkia, mutta useimmiten se ei ole mahdollista, niin sitten vaan täytyy pohtia se ratkasuvaihtoehto, joka on perustellumpi. Mutta jotta sitä kompromissia tai valintaa voidaan tehdä niinku kaikki asiat huomioon ottaen, niin sen takia on hyvä tietää ne kaikki tarpeet, mitä kentällä on. Ja sen tähden aina toivotaan, että mahdollisimman varhaisessa vaiheessa saadaan tietoon ne asiaan liittyvät eri näkökulmat.

V11: Että kyllähän se (*lausuntokierros*) monesti tulee tosi myöhään siinä vaiheessa.

H: Mikä sun mielestä ois sit parempi tai tehokkaampi tapa sidosryhmille osallistua ja vaikuttaa?

V11: Niin siis siihenhän pitäis siis päästä vaikuttamaan jo silloin, kun sitä ruvetaan valmistelemaan ylipäätään sitä hallituksen esitystä, siinä vaiheessa ku sitä kirjoitetaan.

V13: --- nimenomaan se alkuvaiheen vuoropuhelu tai siinä ku aletaan tekeen. Ettei oo niinku pykälät muotoutunu vielä ja perustelut, niin siinä pystyy eniten vaikuttamaan.

Lausuntokierroksia kuvattiin haastatteluissa raskaiksi ja aikaa vieviksi. Osan mielestä lausuntokierrokset toteutetaan sellaisessa vaiheessa, jossa esityksen pääpiirteet ovat jo lähes

lukkoon lyödyt, jolloin vaikutusmahdollisuudet voivat jäädä hyvin pieniksi. Myös Pakarinen (2012b) on tehnyt saman havainnon. Moni piti lausuntokierroksia silti välttämättöminä mutta korosti samalla, että muitakin osallistamismuotoja tarvitaan lausuntojen rinnalle.

V9: Se lausuntovaihe on tavallaan mun mielestä pikkasen myöhänenkin, koska siinä vaiheessa sulla on jo ne pykälät ja muut koossa. Et sit sulla on itellä ehkä päässä jo ajatus, että tähän pitää mennä näin, niin se voi olla vähän vaikee sit enää niitä muuttaa, jos ne on jo sovittu, että nää menee näin. Niin mieluummin etukäteen.

V11: Kyllähän sitä mielellään vähän rajoitetaan sitä lausuntopyyntöjen määrääkin, että sehän on kans niinku aika työläs tapa kuulla.

V14: Toi lausuntomenettely, niin mä ehkä suhtaudun siihen niinku tosi sillä tavalla kriittisesti, et mä muistan joskus ku mä tulin tänne, niin mä ajattelin, että joskus se on vaan sellanen, että pahimmillaan se on se, että se tehään niinku muodon vuoks, jos se tehään siellä ihan loppuvaiheessa se lausuntokierros, nii ei sitä about ehditä edes käsitellä, että mitä sieltä tulee. Et sit se on juuri tämmöstä, voi sanoa, että laitetaan hirveen laajalle lausuntokierrokselle ja sit voidaan sanoa, että se on ollu siellä ja sit sinne kirjoitetaan pahimmillaan, että ”on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon”, vaikka tosiasiaassa sillä ei oo ollu juurikaan mitään merkitystä. --- se ei voi olla se ainoa systeemi, millä se tehdään, et se pitää aina varmistaa muuta kautta prosessin kuluessa, että ne näkemykset tulee sieltä.

Demirbas (2013, 62–64) on tutkimuksessaan havainnut, että dialogi hallinnon ja kansalaisten välillä lainvalmistelussa jää hyvin yksipuoleiseksi, ja eri kuulemismenetelmistä käytetään lähinnä lausuntomenettelyä kansalaisten osallistamisessa, mikä kuitenkin entisestään voi yksipuolistaa toimijoiden välistä vuorovaikutusta. Tämän tutkimuksen havainnot eivät täysin ole yhtenevät Demirbasin tuloksiin, sillä vaikka lausuntojen merkitystä korostettiin haastatteluissa, niissä tuotiin esiin myös useita muita käytössä olevia keinoja osallistaa sidosryhmiä.

Jotkut haastateltavista kokivat, että lausuntokierroksista voi olla enemmän hyötyä, mikäli sidosryhmien kanssa on keskusteltu ennen lausuntopyynnön lähettämistä. Tällöin voi vielä oikoa mahdollisia väärinkäsityksiä, jolloin lausunnoissa esitetyt mielipiteet perustuvat oikeisiin tietoihin. Ihmisten tapaamisen koettiin myös motivoivan osapuolia tuottamaan hyviä kannanottoja. Eräs haastateltava pohti yhteisten lausuntojen mahdollisuutta, sillä joskus eri toimijoiden lausunnot ovat hyvin lähellä toisiaan.

V6: Siis mun mielestä ilman muuta lausuntokierros tarvitaan, mutta mielellään lausuntokierroksen aikana tai vaikka jo ennen lausuntokierrosta käy vähän sidosryhmien kanssa läpi, että mitä tässä tavoitellaan ja vähän haastaa heitä siihen, että onko tavoitteet oikeat. --- mun mielestä nää suulliset tapaamiset ja tän tyyppiset asiat tuo sitä lisäarvoa, et sieltä pystyy helpommin kaivamaan, ja myös ehkä sitten myös pyytämään niitä tietoja, jotka on vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisiä.

V9: Et kyllä se lausuntovaihe on tärkeä, mut mielellään jo etukäteen. Sellasta etukäteisinformointia ja vuoropuhelua alan kanssa, niin se auttaa. Ja se myös vähentää sitä, ettei tuu sit lausuntona semmosta, että joku tyrmää se aivan täysin.

V12: --- meidän näkökulmasta ehkä niinku ongelmallista on lähinnä se, että aika usein ne on niin lähellä toisiaan, että tuntuu, että pärjättäs vähemmällä määrällä lausuntoja. Se on aika työlästä käydä niitä läpi, kun niitä on näin paljon. Niin aika usein se itse asiassa ois varmasti ihan hyvä, että ne antas yhteisiä lausuntoja tai että ne yhtys vaan jonku toisen lausuntoon. Että nyt se on joskus aika puuduttavaa sit lukea niitä, kun siellä melkein sanasta sanaan toistuu se, mitä joku toinen on kirjottanu.

V13: Mut jos se tietää jo etukäteen, on vähän briiffattu ja valmennettu, että mistä tässä on kyse ja mihin ehkä tulis kiinnittää huomioo, niin silloin sieltä lausuntokierrokselta saa siihen esitykseen apuu. Mut et jos se on ihan huuhaata ja kattoo että ”noni, tää on lukenu Iltalehteä ja median varassa nää tän tiedot”, ettei se oo perehtyny ees tähän mietintöön, niin sit se on niinku yhtä tyhjän kans.

Toisaalta lausuntokierrokset saivat myös kehuja joiltain haastatelluilta. Lausuntokierrokset ovat kaikille avoimia ja pääsääntöisesti lausuntopyynnöt ovat aina netistä löydettävissä, mikä mahdollistaa laajasti eri toimijoiden osallistumisen. Tuoria (1990) mukaillen, lausuntokierrokset edistävät lainvalmistelun julkisuutta ja sitä kautta sen laatua (ks. myös Cooke 2000). Myös hallituksen puolelta lainvalmistelun avoimuutta on korostettu (VNK 18/2007, 91). Lausuntokierrosten etuna haastateltavat näkivät myös sen, että lausuntokierrosvaiheessa on jo olemassa jokin konkreettinen ehdotus, jota voi olla helpompi kommentoida kuin alkuvaiheen ideoita ja tavoitteita. Joissain vastauksissa tämän kuitenkin koettiin olevan lausuntokierroksen heikkous, sillä valmiin tekstiehdotuksen muuttaminen voi olla hankalaa.

V1: Oikeestaan ku ite oon lähinnä käyttänyt tämmöstä kuulemistilaisuus + lausuntokierros-tyyppistä, niin oikeestaan siitä kombinaatiosta oon tällasella molempi-parempi-tyyppisellä kannalla. Että siinä kun tapaa ja keskustellaan, niin siinä oikeestaan joka kerta on itellä vähän niinku joku semmonen ymmärryksen lukko auennut, että ”ai niin nää tarkoittaa tällä tätä”. Ja sitte taas toisaalta kun ne kuitenkin liikkuu sillä tavalla yleisemmällä tasolla, niin sitten taas näissä varsinaisissa lausunnoissa usein tulee sitten ilmi jotain semmosia yksityiskohtia, mitä ei oo sitte ite hoksannu. Tai jos nyt on käynyt sillä tavalla, että jossain esityksessä on esim. virheitä, niin sitten kun niitä tuorein silmin luetaan, niin tyypit huomaa sellasia asioita, mille ite on tavallaan niinku sokea. Että vaikka tää toisaalta on aika raskas tapa, niin siitä on ollu sitten ihan selkeesti hyötyä.

V4: Mut lausuntokierros on mun mielestä aika hyvä keino. Joskus on kuultu, myös tavattu sit muutenkin, mut se on aina sit tietysti vähän, et ketä kutsuu niihin tapaamisiin... Et lausuntokierros on siinä mielessä hyvä, ku se on avoin kaikille, nii sit joku voi siihen osallistua. Lausuntokierros on myös siinä mielessä hyvä, kun siinä on jo olemassa jokin esitys.

V7: Kyl se mun mielestä on hyvä, yksinään se ei oo riittävä, että monessa asiassa tarvitaan muitakin keskusteluita. Mut sillä tavalla ihan hyvä menettely, että se on teknisesti suhteellisen helppo, helppo lähettää lausuntopyyntöjä ja saada siihen, se on sellasta

kirjeenvaihtoa tavallaan. Sit se, että ne on kirjallisena, niin se tekee siitä helpomman kuin se, että käy jonkun kaa suullisen keskustelun tai joku jossain kuulemistilaisuudessa lausuu näkemyksen. Et ne on tavallaan harkittuja kannanottoja, jotka on kirjallisia.

V10: Ja sitten vasta kun työryhmävaiheessa tehdään luonnos hallituksen esitykseksi, jossa on ihan säännösehdotukset ja niille yksityiskohtaiset perustelut, niin voi olla, että se konkretisoituu lausunnonantajille ja sidosryhmille vasta siinä vaiheessa paremmin ja sitä kautta myöskin heille mahdollista tuoda se oma näkökantansa sitten vasta tuossa vaiheessa.

V11: Se on kyllä hyvä sikäli se lausunto, et silloinhan se vasta on niinku oikeesti siinä HE:n muodossa, kaikki yksityiskohdat on sieltä luettavissa. Ja silloinhan haetaan just sitä, että miten ihmiset lukee sen, ja silloin huomaa, että ihmiset lukee sen hyvin eri tavoilla vaikka ois kuinka yksiselitteisesti yritetty kirjoittaa, niin siitä on heti 10 eri tulkintaa.

Verrattaessa työryhmiä ja lausuntokierrosta ja niiden vaikuttavuutta keskenään eräs haastateltava totesi, että työryhmäjäsentyys on ehdottomasti vaikuttavampaa kuin lausunnon antaminen. Saman havainnon on tehnyt myös Keränen (2014).

V10: No ilman muuta työryhmän jäsenenä on paljon parempi ja isompi mahdollisuus vaikuttaa, koska työryhmä on mukana luomassa sitä tai on itse luomassa sitä järjestelmää, sitä ehdotusta, josta sitten vain kysytään lausunto. Ja esim. työryhmän mietinnöstä kun kysytään lausuntoja, niin yleensä se aikataulukkaan ei salli sitä, että jotkut aivan perustavanlaatuiset ratkaisut enää laadittaisiin uusiksi, että yleensä siinä lausuntovaiheessa sitten enää tai toivottavasti siinä lausuntovaiheessa enää niinku hiotaan yksityiskohtia. --- ja tästä syystä joissain hankkeissa nimenomaan halutaan oman organisaation edustus sinne työryhmään, koska se rooli on niin merkittävä.

Valmistelijat pitävät yllä keskusteluyhteyttä sidosryhmiin erilaisin keinoin. Kaksi haastateltavaa kertoi sähköpostilistasta, jolle on koottu eri sidosryhmiä ja jota valmistelija voi hyödyntää valmistelun aikana esiin nousseiden kysymysten käsittelyssä ja kommenttien keräämisessä. Eräs haastateltava oli mennyt vierailulle sidosryhmien luo, jolloin he olivat voineet suhteellisen vapautuneesti keskustella valmisteltavasta säädäntöhankkeesta. Lisäksi hyödynnetään erityisiä neuvottelukuntia ja sidosryhmä- tai neuvottelupäiviä, joihin kokoontuu suuri määrä tietyn alueen toimijoita keskustelemaan ajankohtaisista asioista muutaman kerran vuodessa. Lainsäädäntöhankkeissa voidaan järjestää useita sidosryhmätilaisuuksia valmistelun eri vaiheissa, mahdollisesti keskittyen erilaisiin teemoihin eri tilaisuuksissa. Muutama haastateltava korosti erityisesti vapaamuotoisia tapaamisia ja keskusteluja, joita käydään muulloinkin kuin säädöshankkeiden aikana.

V1: Yleisesti ottaen aika monissa asioissa ne niinku keskeisimmät järjestötoimijat on kyllä sinänsä kaikkien tiedossa, niin sitten heidän kanssaan käydään ehkä enemmänki vuoropuhelua epävirallisesti pitkin matkaa.

V5: --- sit mä jotenki intuitiivisesti kokosin sidosryhmistä semmosen aika laajan porukan, jota me tavattiin kaks kertaa sen [] aikana. Sit meillä oli aika tiivis sähköpostiyhteys, et aina ku mulle tuli joku kysymys niin mä sit laitoin sen tietylle toimialalle ja sain sieltä hyvin vastauksia.

V6: Sähköisiä keinoja kyllä hyödyntäen, siis ihan niinku verkkosivuja, sähköpostijakeluita, uutiskirjeitä, käyttäen myös tämmösiä alan omia tiedottamiskanavia. Ollaan yhteydessä toimijoihin, tarjoudutaan tulemaan kertomaan heidän tilaisuuksissa.

V7: Kyllä sitten tietysti on näitä yleisesti säädettyjä kuulemis- ja osallistamismenettelyjä, mutta kyllä meidän ministeriössä hyvin aktiivisesti vähän vielä sen päällekin, mitä on vaikka hallintolaissa säädetty, niin kuullaan sidosryhmiä aktiivisesti. Mä en ehkä sanois, että se on kuulemista, vaan se on jatkuvaa vuorovaikutusta.

V9: --- niin sit loppujen lopuksi menin sinne ihan livenä paikan päälle [] ja kerroin niille [] valmisteluvaiheessa, että miks me tehdään tää laki, että mitä varten tää on, että ne varmasti sai siinä tilaisuudessa ihan suoraa infoa, että niiden ei tarvi olla minkään huhupuheiden varassa, että jotain heidän pään menoksi juonitaan. --- ne koki sen hirveen tärkeeks.

V11: --- kyllä mä korostaisin sen epävirallisen kommunikoinnin merkitystä tässä näin, että ainakin itselleni on ihan sama, kuka sen on allekirjoittanu sen asian. Tai onko kukaan allekirjoittanu vai sanooko puhelimesta. Päinvastoin, niin se on niinku ärsyttävää, jos tulee niinku liian virallisena niitä asioita, että kyl ne asiat voi muutenki edetä kuin virallisten pyyntöjen kautta. --- siis mitä laajempi yhteydenpito, siis välitön yhteydenpito kenttään, niin sitä laadukkaampi lakihan sieltä tulee, että se on mun mielestä ihan itsestään selvä asia. Siinä sitä sit vaan miettii sitä omaa ajankäyttönsä ja aikataulupaineita ja muuta.

V13: Et sellanen vuoropuhelu nii se on usein tosi tarpeellista, että löydetään sama sävel. Ja se ihmisten henkilökohtainen tapaaminen just vähän epävirallisissa, tai niin epävirallisissa merkeissä kuin nyt ministeriössä voi tavata ihmisiä, niin siinä sit saa niitä, ne ihmiset henkilöityy, nimille tulee kasvot ja se yhteistyö helpottuu. Kynnys sellaseen yhteydenottamiseen ja soittamiseen tai sähköpostiviestin lähettämiseen madaltuu. Ja ne on oikeestaan niitä kaikista tärkeimpiä niitä esivaiheen, et mun mielestä se sidosryhmien kans ois vapaata kanssakäymistä, keskustelua, sellasta tilaisuuksien järjestämistä, missä niitä väärinkäsityksiä oiotaan, ennen ku tilanne menee siihen niinku viralliseen lausuntokierrokseen.

Edellä kuvattu tukee Keinäsen (2012, 148) arviota sidosryhmien laajasta keinovalikoimasta olla yhteydessä valmistelijoihin. Keinäsen (mt., 137) mukaan on tärkeää, että vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tiedotetaan suunnitelmallisesti ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta sidosryhmillä olisi mahdollista vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa tuleviin muutoksiin. Haastatteluissa esiin tulleet kommentit sidosryhmien osallistamisesta tukevat Keinäsen arvioita.

Haastateltavien mukaan sidosryhmäkuulemiset toteutetaan suppeampina lähinnä aikataulusyistä, mutta myös säädöksen luonteesta johtuen. Mikäli kyse on pienestä muutoksesta olemassa olevaan säädökseen tai säädetään jostain hyvin teknisestä aiheesta, haastateltavat kokivat, ettei suurilla lausuntokierroksilla tai kuulemisilla ole paljoa annettavaa valmistelijalle. Sidosryhmäkuulemiset

voivat olla suppeampia myös silloin, jos säädettävä asia koskee vain muutamia toimijoita, jotka ovat olleet jo mukana valmisteluprosessissa. Nämä havainnot vahvistavat Talan (2005, 132) arviota, jonka mukaan suppeissa tai voimassaolevan lain pieniin muutoksiin tähtäävissä lakihankkeissa valmistelu tapahtuu pääasiassa virkatyönä ilman erityistä työryhmää.

V8: Niin tällainen hyvin tekninen valmistelu, missä loppujen lopuksi se asiaa tuntevien ja siihen keskeisesti liittyvien tahojen määrä on aika rajattu kuitenkin, niin ne on sitten työryhmässä mukana ne muutamat tahot.

V10: Jos tehdään hyvin teknistä ja syvää asiantuntemusta vaativaa, --- joka on lainvalmistelijoillekin tosi haastava, niin silloin ei voi olettaa, että kansa tai edes yhdistyssektori on niin samalla tavalla syvällä siinä asiassa, että heillä ois merkityksellistä sanottavaa. Mutta sit taas jos ajatellaan hankkeita, niin kuin [] tai joku semmonen helposti lähestyttävä ja montaa yksityistä ihmistä läheltä liippaseva aihe, niin silloin se sidosryhmien ja kansalaisten vaikutus korostuu.

V14: --- et jos se koskee jotain tosi spesifiä asiaa ja itse asiassa kaikki ne, joita kuultaisiin, on mukana siinä valmistelussa, niin silloinhan se ei oikeestaan lyö leiville. Me itekki yritetään pitäytyä siitä, et se on ihan hassuu, et jos sä oot ollu jo valmistelemassa jotakin, nii sit sulta uudestaan pyydetään lausuntoa.

Youngin (1990) mukaan kannustamalla eri väestöryhmiä organisoitumaan ja osallistamalla näitä organisaatioita poliittisiin prosesseihin myös vähemmistöjen äänet saataisiin kuuluviin (ks. myös Held 2006, 158–159). Viisi haastateltavaa totesi, että heidän aihealueillaan tulee huomioida erilaisia vähemmistöjä ja ihmisryhmiä, tarkoittaen lähinnä eri kieli- ja väestöryhmiä. Tällöin ollaan pääsääntöisesti yhteydessä näitä tahoja edustaviin järjestöihin. Ylipäänsä haastateltavat kokivat, että kansalaisten osallistuminen kanavoituu eri aloja ja ryhmiä edustavien organisaatioiden kautta, sillä tiettyjen yksityishenkilöiden osallistaminen ei ole resursseiltaan kannattavaa eikä heillä ole välttämättä taitoa tai aikaa osallistua ja kykyä muotoilla jäsenneltyjä mielipiteitä lakihankkeista. Osa haastateltavista pohti, että käytettävissä olevista keinoista (avoimet lausuntopyynnöt ja kuulemistilaisuudet, mahdollisuudet olla yhteydessä valmistelijaan) huolimatta kansalaisten itsenäinen osallistuminen lainvalmisteluun on erittäin vähäistä.

V7: --- vaikka joku asia vaikuttaa [] asemaan niin siinä tapauksessa lähetään ottaa yhteyttä []järjestöihin ja vastaaviin, jotka ei välttämättä aina omatoimisesti lähtis jostain [] asiasta lausumaan. --- Ja sittenhän ne on kaikille avoimia nää lausuntopyynnöt ja kuulemistilaisuudet kyl yleensä on avoimia, et niihin voi tietysti tulla. Mut yleensä arvioidaan just se, että minkälaisia ryhmiä pitäis kuulla, että jos on joku vaikeasti tavoitettava ryhmä, niin sit siihen ehkä panostetaan enemmän.

V12: --- se mikä tietenkin on edellytys, jos kansalaiset haluavat vaikuttaa lainvalmisteluprosessiin, niin kyllähän siinä jonkin asteinen järjestäytyminen on aina eduksi sille asialle, muuten se on hyvin hankalaa.

Myös Ervasti ja Tala (1996, 134) ovat tutkimuksessaan todenneet, että usein isommat keskus- ja etujärjestöt edustavat tietyn toimialan toimijoita tai kansalaisia. Tala (2010, 806–807) on kuitenkin arvioinut, että ongelmallista kuulemis- ja lausuntomenettelyissä on, että useimmiten isot ja vakiintuneet sidosryhmät saavat äänensä kuuluviin pienempien ja uudempien kansalais- ja sidosryhmien kustannuksella. Haastatteluissa korostettiin kansalaisten ja sidosryhmien omaa aktiivisuutta lainvalmisteluun osallistumisessa ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan ja uusien toimijoiden osallistaminen koettiin haasteelliseksi. Tulos on linjassa oikeusministeriön (OM 14/2010, 132) arvion kanssa, jonka mukaan keskeisten sidos- ja intressiryhmien tunnistaminen ja pienten tai uudempien järjestöjen kuuleminen voi olla haasteellista lainvalmistelussa. Haastattelujen perusteella kansalaisten osallistuminen lainvalmisteluun kanavoituu lähes aina erilaisten järjestöjen kautta ja yksityishenkilöiden yhteydenotot tai lausunnot ovat harvinaisia. Syitä tähän lueteltiin useita: kansalaiset eivät esimerkiksi tunnista vaikuttamismahdollisuuksiaan tai heillä ei ole aikaa tai osaamista vastata lausuntoihin.

V6: Mun mielestä niitä toimijoita, jotka on jo sektorilla toimimassa, jos mä aattelen [], niin on tosi helppo itse asiassa osallistaa niitä [] ja sen tyyppejä, jotka on jo tavallaan siinä järjestelmän piirissä. --- Mut edelleen on hankalaa saada osallistettua [] ja mahdollisia uusia []. --- Nii näitä, jotka ei oo perinteisesti tässä lainsäädännön valmistelussa mukana, niin heitä on huomattavasti hankalampi tavoittaa. --- Mut oma haasteensahan lausuntopyynnöissä on myös se, että ihmiset ei välttämättä osaa, nimenomaan tämmöset yksittäiset ihmiset, ei osaa esittää kommentteja välttämättä kauhean rakentavasti. Et ne voi sano että ”hei tää on kivaa”, ”tää on ihan huono homma”, mut joskus esimerkiksi se negatiivinen palaute saattaa olla niin epäselvästi ilmaistu, että voi olla vaikea kohdentaa, että onks tää kokonaisuus huono vai onks se yksittäinen juttu huono ja millä se voitais tehdä paremmaksi. --- osallistamisessa se haaste on, että jos tunnistetaan vaikutuksia semmoseen ryhmään, jotka ei oo erityisen hyvin järjestäytyneitä, niin miten niitä vaikutuksia pystyy testaamaan ja mittaamaan ja arvioimaan ennalta.

V7: --- useimmin etenkin jos on tämmönen [] tai semmonen mikä ei oo niin mediaseksikäs nii usein niistä lausuu joko yritykset tai tosi aktiiviset kansalaiset, jotka on erityisen kiinnostuneita [], et harvoin semmonen perus kansalainen lähtee sit kuitenkaan, vaikka ois hyvin mahdollisuus, niin valmistelee jotain lausuntoa tai muulla tavalla osallistamaan itseensä siihen säädöshankkeeseen. --- Mut toisaalta näistä meidän työryhmistä, mis mä ite oon ollu, nii ei niihin hirveen usein oo, tai ei tuu niin usein työryhmän ulkopuolelta pyyntöjä, että joku haluis mukaan.

V9: --- että kun kyse on tämmösestä etujärjestöstä niin niillä on ehkä semmonen näkemys siitä, mihin asioihin vaikutetaan ja millä kielellä puhutaan. --- Kyllähän etujärjestöillä on ihan eri tyyli vaikuttaa, että he todella oikeesti pyrkii vaikuttamaan, et [] ei ehkä oikein käytäkään sitä valtaansa sillä lailla. --- Kyllä se varmaan on sillai voimakkaampaa, että heillä on lakimiehet käytössä jos he kokee, että joku asia on väärin tehty, niin kyllä he tekee siitä aika selkeen nootin, että asia ei näin toimi ja sieltä tulee sit jo ihan niinku listattuna ne kohdat. Et se on ihan toisenlaista, siis ihan toisella tasolla olevaa vaikuttamista ja niinhän se pitää ollakin, koska se on heidän pääasiallista työtä. --- yks [] sanoi ihan suoraan, se liittyi

tähän [], että siitä kärsi just heidän kaltainen kansanos, joka ei osannu hoitaa niitä asioita alussa niinkun ois ehkä [] mukaan pitänyt. Eli kukaan ei älynny, että he ois tarvinnu oikeesti apua ja neuvontaa. Et se oli aika semmone pysäyttävä kommentti, että monesti ihmiset, jotka kirjottaa asetuksia ja lakeja, ei muista, että siellä on vastapuolella ihminen, joka ei selviydy siinä viidakossa, ja se pitäs aina muistaa. --- Mä luulen, että kyl se kansalaisilla jää varmaan siihen, että niitten täytyy itensä olla tosi aktiivisia. Suurin osa ei varmaan tiedä, että ne löytää jostain hankerekistereistä lakeja, mä luulen että suurin osa ei tiedä ollenkaan, että sen täytyy olla aika valveutunu kansalainen, että sä lähet tuolta netistä niitä ettimään.

V11: Että sitä en henkilökohtasesti pitäs pahana, vaikka ihan siinä loppuvaiheessaki vielä oltas niinku aktiivisemmin tai ylipäättäänkin oltais aktiivisemmin puhelimitse mieluiten yhteydessä tänne valmistelijaan.

V12: Toisaalta siinä on näkyvissä tämmönen tietty epätasapaino, siinä on aina tietyt etujärjestöt aika hyvin edustettuina, mutta kansalaisyhteiskunnan edustajia siinä ei juurikaan ole ja se on ehkä ollut se meidän hankaluus. Ja se mikä meillä useimmiten on jääny vähälle huomiolle on se, että me pyydetäisiin lausuntoja esim. oikeusoppineilta tai yliopistoilta ---.

Pateman (1970, 103–111) on puhunut osallistumiseen kasvamisesta ja osallistumisen myötävaikutuksesta myös tulevaisuudessa osallistumiseen. Jotkut haastateltavista olivatkin havainneet, että kerran osallistuneet sidosryhmät saattavat osallistua myös tulevaisuudessa varsinkin, jos yhteistyö on ollut rakentavaa edeltävällä kerralla.

V5: Joo kyllä, ja se jatkuukin aika aktiivisena. He soittaa, kun heillä on jotakin ihmeteltävää, et mitä tää tarkoittaa ja myös mulla on aika pieni kynnys soittaa ja kysyä jos mä en ymmärrä jotain [] niin sit mä tiedän keltä mä voin kysyä.

V11: Jos osottaa, että kuuntelee, niin silloin kyllä sillä on merkitys siihen jatkoyhteistyöhön. Myös silloin ku ei toimi sen mukaan, mitä on pyydetty, jos osottaa sen, että on ymmärtäny mitä pyydetään ja miksi ja sitten kuitenkin kertoo, että miksi näin ei sitten lopulta toimita. Niin se niinku se molemminpuolinen arvostus siinä sit kuitenkin säilyy, ehkä jopa kasvaa.

Haastatteluissa nousi esille, että sidosryhmien välillä on suuriakin eroja niiden osallistumistaitojen suhteen. Hyvin järjestäytyneiden ja isojen etujärjestöjen, yhdistysten ja liittojen koettiin tuntevan hyvin erilaisia vaikuttamisen tapoja, joita ne myös aktiivisesti hyödyntävät. Myös pienemmät toimijat osallistuvat, mutta niiden keinovalikoima voi olla rajoittuneempi. Tyypillisiä sidosryhmien vaikuttamistapoja ovat haastattelujen perusteella erilaiset yhteydenotot valmistelijoihin sekä tapaamiset kansanedustajien ja ministereiden kanssa. Myös mediaa pyritään hyödyntämään asioiden nostamiseksi julkiseen keskusteluun. Lisäksi kansanedustajien kanssa tehtävien kirjallisten kysymysten kautta voidaan nostaa asioita eduskunnassa keskusteluun.

V5: Mitä mä ite oon törmänny, niin se voi olla suora yhteydenotto siihen valmistelijaan, yleensä se sähköposti tai puhelinsoitto. Sit se voi olla lehtikirjotus. Sit se voi olla ministerille kirjeen kirjottaminen. Se voi olla eduskunnan kautta, sieltä joku edustaja saadaan tekemään kirjallinen kysymys, se on ihan tavallista, jos on tosi ei-samaa mieltä sen

ehdotuksen tai asian kanssa, niin sitten se helposti menee siihen, että kansanedustaja voi tarttua siihen asiaan ja sitten tehdään kirjallinen kysymys.

V12: --- ne ei ainoastaan ole aktiivisia suhteessa meihin tai meidän poliittisiin esimiehiin tässä ministeriössä, vaan myöskin eduskuntaan ja erityisesti tänä päivänä EU:hun, parlamenttiin ja komissioon päin.

V14: Mun mielestä näkee tosi selvästi eri sidosryhmistä, että toiset on tosi taitavia siinä ja toiset ei hallitse sitä ollenkaan. Et kyllä he onnistuu siinä mun mielestä tosi hyvin. Niitä on monia eri tapoja siinä toimia. Tietenki se virallinen kansalaisaloite, mut sit voi olla kans, mikä on kauheen tehokasta on se, että saa sen kysymyksen nousemaan mediassa. Tai sitten, kyllähän ne tekee paljon sitä, et ne täällä lähestyy meidän yläkertaa ja ne haluaa sinne puheille, et sit ne pyytää asiantuntijoita mukaan, jos tarvii arvioida jotain.

Rantalan (2011, 212–218) arvion mukaan sidosryhmiin kohdistuu lainvalmistelussa odotuksia niiden kantojen huolelliseen argumentointiin ja perusteluun liittyen. Myös deliberatiivinen demokratiateoria asettaa päätösten perustelut merkittävään asemaan (ks. esim. Setälä 2003; Hunold 2001; Habermas 1996). Myös tässä tutkimuksessa haastateltavat asettivat vaikuttavuuden kannalta erityisen merkittävään asemaan lausuntojen ja kannanottojen perustelut. Näissä läpinäkyvän oman edun tavoittelun ei katsottu olevan hedelmällistä, vaan asioita tulisi pyrkiä tarkastelemaan suuremmasta mittakaavasta, jolloin argumenttien vaikuttavuus kasvaa. Lisäksi toivottiin, että lausunnoissa ja kommentteissa esitettäisiin konkreettisia parannusehdotuksia, mikäli jotain asiaa kritisoidaan ja siihen halutaan muutosta.

V2: Lausuntojen perustelut ja niiden avaaminen havainnollisesti on keskeinen osa hyvää vaikuttamista.

V9: --- hyvin perustellut lausunnot ja niinku meilläkin, ne toimijat sitten jos ne on [], niin ne miettii ne kuitenkin aika tarkkaan, ne lukee ne aika tarkkaan, et sit kun sieltä tulee ja on hyvin perusteltu niin kyllä me niitä huomioidaan.

V12: --- vaikuttavaa ja varsinkin suhteessa virkamiehistöön, niin vaikutusta on asia-argumenteilla ja oikealla tiedolla. Se on äärimmäisen ärsyttävää virkamiehille, kun niitä sellasia papereita tuodaan nenän eteen, joissa niinku selkeesti nähdään, että se on hyvin tarkotushakusta ja jossa niinku on vaikka numerotietoa, niin se pohja sille numerotiedolle voi olla hyvin, miten mä sanoisin, hyvin epäselvää. --- Et se, että tuodaan sitä relevanttia ja järkiargumentteja, niin sillä on vaikutusta. Kylhän virkamiehet haluaa tietää niistä vaikutuksista, mitä eri vaihtoehtoilla on ja ne pitää tuoda esille, mut sit sellanen tunteellinen inttäminen, niin sillä ei oo vaikutusta sitten todellisuudessa sit siihen lopputulokseen.

V13: Mutta monesti sen kritiikin perään ei tuu mitään kehittämisehdotusta, kritisoidaan, mut sit mietitään jatkovalmistelussa lausuntokierroksen jälkeen, et ”no miten tää lausunnonantaja sit haluais että tää tehtäis”. Että sitä vaan kritisoidaan, mutta ei niinku sitte, jättää auki, että mikä olis sit se oikee etenemissuunta. Sellasta tulee paljon eteen.

V14: Et se mitä me yritetään tosi paljon sanoa tai joskus me ihan suoraan tehäänki silleen, että jostain asiasta jos ne haluaa, nii ne voi suoraan tarjota vaikka tekstiä johonki asiaan.

Liukkonen (2013) on tarkastellut valiokuntakuulemisiin osallistuvien asiantuntijoiden vaikuttavuutta, joka haastateltujen valiokuntatoimijoiden mukaan vaatii suostuttelukeinojen, hyvän ilmaisukyvyn ja asiantuntemukseen perustuvan auktoriteetin yhdistelyä. Myös tässä tutkimuksessa jotkut haastateltavat toivat esille sidosryhmien kyvyn esittää asioita jäsennellysti ja perustellusti, jolloin näillä toimijoilla oli paremmat vaikuttamismahdollisuudet kuin mutu-tuntumaa hyödyntävillä yksittäisillä kansalaisilla tai organisaatioilla.

Neljä haastateltavaa kommentoi kansalaisaloitteen roolia. Se koettiin ennen kaikkea hyväksi keinoksi nostaa asioita keskusteluun, mutta lopullinen lainvalmistelutyö jää silti virkamiesten vastuulle. Joidenkin haastateltavien ”toimialan” ollessa melko eriytynyt he kokivat, että kansalaisaloitteilla tuskin nousisi heidän valmisteluun säädöshankkeita.

V4: --- ennen kaikkea keskusteluun asioita. Että sitten niinkun lainvalmistelu sinänsähän on aika monimutkasta puuhaa, että se lakialoite sellaisenaan ei oo, kansalaisaloitteella ei pystytä niinkun valmiita lakeja tekemään.

V7: Ehkä sitä kautta saadaan valmisteluun sellaisia kysymyksiä, jotka on tavallisille ihmisille tärkeitä, tällaisia isoja yhteiskunnallisia kysymyksiä, vaik ihmisoikeusasioita. Mun mielestä, oon henkilökohtaisesti kannattanu sitä kansalaisaloiteasiaa, mut ei oo työn kautta kokemusta. Mä en ehkä ihan heti nää, että meidän sektorilla, joka on just kuitenkin sellasta suhteellisen [], niin siinä sitten kukaan aktiivinen kansalainen lähtis hakeen niin paljon allekirjotuksia johonkin, et sais sen eteenpäin.

Haastateltavat olivat pääosin sitä mieltä, että sidosryhmien osallistamiseen kiinnitetään tällä hetkellä riittävästi huomiota ja tilanne on parantunut viime vuosien aikana, mutta samalla moni heistä totesi, että kehityskohteita prosessista löytyy edelleen. Esimerkiksi sidosryhmiä olisi hyvä osallistaa vielä varhaisemmassa vaiheessa lainvalmisteluprosessia, mikä edesauttaisi säädöksen jatkotyöstämistä (ks. OECD 2010). Lisäksi mainittiin EU-lainsäädännön luomat muutokset kansallisessa säädösvalmistelussa, ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta sidosryhmien olisikin tärkeää olla aktiivisia jo siinä vaiheessa, kun asiaa käsitellään EU:ssa. Eräänä haasteena on myös saada laajasti eri sidosryhmiä mukaan valmisteluun eikä ainoastaan isoimpia ja voimakkaimpia toimijoita. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, miten osallistaa juuri niitä toimijoita, joihin säädettävä asia merkittävästi tulisi vaikuttamaan.

V5: --- ehkä sitä koko ajan alkaa tulla enemmän, mutta se tulee ehkä aika myöhään siinä prosessissa. Et ehkä vasta kun on jo viittä vaille valmista niin sit kysytään ja pyydetään lausuntoo, jolloin se jo vähän melkein liian myöhästä ainakaan mitään hirveen isoo remonttia ruveta tekemään.

V7: --- tosi iso osa siitä lainsäädännöstä tulee joko suoraan tai se perustuu EU-lainsäädäntöön, et meillä voi olla sit sellasia hankkeita, joissa voi olla aika vähän niitä

vaihtoehtoja tehdä mitään muuta kuin yhdellä tavalla. --- kuitenkin usein sitten poliittiset tavoitteet ja ne perusasiat on säädetty jo siellä EU-tasolla, niin tällaisissa hankkeissa on sitten ehkä haastavaa se, että miten saa ne sidosryhmät kiinnostumaan siitä siinä vaiheessa kun se on EU:ssa. --- Toinen haaste on se, minkä mainitsin, että saadaan kaikki sidosryhmät mukaan. Mut kyl mun mielestä mahdollisuuksia tarjotaan aika kattavasti ja meilläki mietitään koko ajan uudenlaisia keinoja sen lisäksi, että on näitä perinteisiä keinoja, vaikka videopohjaisia esittelyitä ja sosiaalista mediaa jossain määrin.

V10: --- se rokottaa sitä hanketta ja se rokottaa sitä valmistelijaa ja sen hankkeen läpimenomahdollisuuksia eduskunnassa, koska kaikki mitä jätät valmisteluvaiheessa tekemättä, niin se kyllä kootuu eduskuntakäsittelyssä. Ja se on hyvin kiusallista ja hyvin hankalaa korjata enää siinä vaiheessa, että on valmistelijan ja ministeriön oma etu tehdä se kuuleminen huolella, mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Varhaisen vaiheen vaikuttamisesta ja osallistumisesta on puhunut myös Keinänen (2012, 148), joka arvioi, että lakiehdotuksen käsittelyn valiokuntavaihe voi olla liian myöhäinen, jotta eri asiantuntijoilla ja sidosryhmillä olisi todellisia vaikutusmahdollisuuksia säädöksen lopulliseen sisältöön. Cropanzano & Greenberg (1997, 326–327) ovat korostaneet kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon (ks. myös Warrenin 2003, 247). Se, että haastateltavat kokivat sidosryhmäosallistumisen lisääntyneen viime vuosina implikoi, että hallinnon toimet lainvalmistelun kehittämiseksi (OM 4/2004; OM 18/2010; VNK 2016b) ovat onnistuneet tavoitteissaan lisätä sidosryhmien läsnäoloa ja valmistelun avoimuutta.

Joissain haastatteluissa ehdotettiin erilaisia tapoja kehittää nykyisiä kuulemis- ja osallistamismenetelmiä. Esimerkiksi lausuntojen määrämuotoisuuden avulla voitaisiin sujuvoittaa niiden käsittelyä, mikä voisi nopeuttaa lainvalmisteluprosessia. Eräs haastateltava toivoi aiemmin runsaasti käytettyjen laajojen työryhmien ja komiteoiden paluuta. Myös erilaisilla verkkosovelluksilla voisi olla rooli sidosryhmien näkemysten välittämisessä lainvalmistelijoille (ks. Barber 1984). Eräässä hankkeessa oli myös hyödynnetty workshop-tyyppistä keskustelutapaa sidosryhmätilaisuudessa. Eräs haastateltava pohti lisäksi kuulemistilaisuuden puitteiden ja käytännön järjestelyjen vaikutusta sidosryhmien aktiivisuuteen ja vuorovaikutuksen laatuun. Myös King et al. (1998) ovat arvioineet, että perinteiset julkiset kuulemiset eivät välttämättä ole tehokkaimpia konsultaatiomenetelmiä, sillä ne voivat olla turhan jäykkiä ja muodollisia mahdollistaakseen todellisen deliberaation osallistujien välillä. Kuulemistilaisuuksissa voitaisiin esimerkiksi jakaa osallistujat pienempiin ryhmiin ja heille voitaisiin esittää kysymyksiä eri kehityskohteista ja toiveista käynnissä olevan valmistelun tueksi.

V3: No mä menisin oikeestaan vähän taaksepäin sikäli, että mä toivoisin, että voisimme käyttää näitä laajempia työryhmiä ja komiteoita edelleen lainvalmisteluun, koska silloin se keskustelu kuitenkin jalostaa sitä tuotetta, lopputuotetta. Että osittain tietysti

kustannussyistäkin on luovuttu isoista työryhmistä, ja niitä ei enää niin paljon ole, mutta kyllä mä menisin taaksepäin tässä suhteessa.

V6: --- käytettiin semmosta työpajamallista tapaa eli meillä oli keskustelupisteitä, meillä oli esimerkiksi eri osa-alueiden haasteita ja toiveita ja tän tyyppisiä kerättiin. Meillä oli eri pisteet, joissa meillä oli aina pari kolme ihmistä keskusteluttamassa, poimimassa, haastamassa, kyselemässä ja joku kirjaamassa niitä kommentteja ---.

V6: Osallistamisessa on myös se haaste, että saisi sparrattua niitä lausujia, että sanotte että tää ei oo hyvä, niin mikä sitten ois parempi, keksittekö toisen keinon, jolla päästäs samaan tavoitteeseen, miksi tämä ei ole hyvä. Onko tavoitteessakin jo vikaa vai onko se keino väärä? Se toteutuu paremmin silloin kun on suullisia tapaamisia, silloin kun on sitä aitoa dialogia.

V11: Mutta se, miten sitä voisi kehittää olis se, että ne lausunnonantajat ymmärtäs, että meitä ei kiinnosta diipadaapa, että ”kiitämme kohteliaimmin...” ja sitten selitetään sitä pitkälti, että mitä me ollaan ehdotettu. Ja sitten sieltä pitää suurennuslasin kanssa etsiä, että mitä mieltä he ovat siitä asiasta.

H: Eli jotain määrämuotoisuutta toisella tavalla?

V11: Nii, se voisi olla ihan hyvä, että jos olis joku tämmönen, et se tehtäs sähköisesti, niin sit siinä olis vaan niinku esim. keskeiset huomiot ja sit siinä ois rajotettu määrä vaikka niitä kohtia, mitä siihen voi laittaa ---. --- siihenki voisi luoda jonkun avoimen kanavan, missä meillä kerrotaan, niinku siis sähköiset palvelut voisi olla tän tyyppisiä, että kerrotaan mitä lainsäädäntöhankkeita on meneillään ja sit pyydetään ilmoittautumaan, jos haluaa osallistua siihen. Tai sitten ihan sähköisesti olis koko aika auki avoin kanava kertoa mielipiteensä.

V14: Nää puitteet täällä on usein vähän juhlat, mut ei se liity niinkään siihen vaan siihen, et miten se on järjestetään se tilanne, et se on tehty eri tavalla. Et ei silleen, että siellä on ihan hirveesti ihmisiä. Ja on sillä merkitystä, että onko ihan kamalan juhla sali, jossa kaikki on niinku tälleen hienosti siellä, et sitten siitä hommasta ei tuu yhtään mitään. Et ruokaa, juomista ja rauhallinen tilanne ja vähä eri tavalla ja ehkä vähän enemmän porukkaa meiltä, että ne pystyy keskittymään siihen. --- noi kuulemistilaisuudetki on aika hurjia. Eli siinä on tietty protokolla eli saa olla kyllä aika kova pokka, ku sä oot siellä ja sit vuorollas sanot ne jutut ja oot valmistellu sen lausunnon.

Muutama haastateltava kommentoi lisäksi EU-tason lainvalmistelua sidosryhmien osallistamisen näkökulmasta. He totesivat, että osallistuminen ja vaikuttaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa korostuvat etenkin EU-lainsäädännössä, sillä kansallisessa käsittelyssä säädöksen pääpiirteet on jo määritelty.

V3: --- kansallisessa valmistelussa kansalainen on lähempänä valmistelijaa, kun sit taas EU-puolella siellä on niin monta instanssia ja se vaikuttaminen tapahtuu eri tahoilla. --- Se on aika paljon kyllä siitä kiinni, että minkälainen verkostoituminen sillä vastuuvirkamiehellä on, minkälaisen verkoston hän saa taustatuekseen. Ja joskus --- ihmettelinkin, kuinka passiivisia niinku suomalaiset sidosryhmät on niinku suhteessa EU-valmisteluun vaikuttamisessa. --- mutta sillon aikanaan oli, että tuli joitain tämmösiä, mistä nousi isokin poru ---. Tuntuu, että täällä paikallisesti herättiin vasta sit siinä vaiheessa, vaikka asiaa on valmisteltu 7-8 vuotta siellä EU:n päässä.

V5: --- jos tietää että aiheesta x on tulossa EU-säädös, niin siihenhän vois tietysti sitten myös etukäteen yrittää vaikuttaa. Viranomainen voi yrittää vaikuttaa komissioon itse ja sitten ne muut lobbariryhmät voi vaikuttaa siellä itse ---.

V7: --- se virallinen prosessi on vähän erilainen. Mut kyl mun mielestä aika paljon samoja välineitä käytetään, ihan tämmösii perinteisii kommenttipyyntöjä ja vastaavia. --- Mut kyl niissä yritetään hyödyntää sidosryhmiä. Koska se meidän rooli on siinä erilainen, että kansallisesti sidosryhmät pyrkii lähinnä vaikuttamaan meihin, mut sit taas EU:ssa mekin ollaan tavallaan vähän niinkun sidosryhmän asemassa, että me yritetään vaikuttaa Suomea tai Suomen hallintona komissioon tai parlamenttiin. Niin sit siinä sidosryhmät on tavallaan meitä tukemassa. --- Ja sit isoilla sidosryhmillä, isoilla yrityksillä, isoilla kuluttajajärjestöillä, isoilla organisaatioilla voi olla myös usein tämmösiä omia EU-lobbareita ja vastaavia. Nii se niidenki asema voi olla vähä erilainen riippuen siitä, miten ne on siellä järjestäytyneet. --- usein se virkamiesesitys, joka on meillä valmisteltu, ja totta kai meidän ministeri on hyväksynyt ja ehkä esittänyt ehdotuksia tai hyväksynyt sellaisenaan, niin sit ku se viedään eduskuntaan annettavaksi Suomen hallituksen esityksenä, niin usein se saatetaan hyväksyä sellaisenaankin. Et aika usein sillä virkamiesesityksellä on aika paljon vaikutusta. Ja sitten taas sen virkamiesesityksen valmistelussa kuullaan kyllä sidosryhmiä. -- - Niin kun siitä on annettu komission esitys, niin me ollaan käynnistetty julkinen lausuntokierros. --- Sitten totta kai jos joku haluaa tulla tänne keskustelemaan siitä, niin on tervetullu ja me otetaan vastaan kaikki materiaali, jos joku toimija vaikuttaa lähettää omia kannanottoja. --- Niin me voidaan olla tiedonvälittäjiä, et jaetaan informaatiota siitä, että ”hei nyt on tämmönen kuuleminen, että jos pidätte tätä asiaa tärkeänä niin kannattaa käydä vastaamassa”.

5.3. Deliberatiivinen lainvalmistelu?

Haastateltavat luonnehtivat hallinnon ja sidosryhmien välistä vuoropuhelua hedelmälliseksi ja toimivaksi, vaikkakin useat totesivatkin, että tilanne voi olla hankkeesta riippuen myös täysin päinvastainen. Eräs haastateltava koki, että hänen substanssialansa ja osallistuvien toimijoiden joukko ovat sen verran rajattuja, että vuoropuhelu on näistä syistä helpompaa. Ervasti ja Tala (1996, 122–125) ovatkin todenneet, että ajoittain sidosryhmien mielipiteet käsiteltävästä asiasta voidaan tietää etukäteen, mikä voi vaikuttaa osallistamiskeinoihin ja niiden määrään. Muutamat haastateltavat toivoivat lisää konkretiaa keskusteluihin, jotta ne olisivat hyödyksi lainvalmistelussa. Eräs haastateltava lisäksi toivoi, että työryhmiin osallistuisivat varsinaiset asiantuntijat eivätkä ne, jotka asemansa perusteella koetaan sopiviksi työryhmäjäseniksi.

V7: Kyl se mun mielestä voi olla ihan hedelmällistä ja rakentavaa, mut siinä pitää aika tarkkaan miettiä sitä kysymysten asettelua. Jos on joku konkreettinen ehdotus, niin sit siitä on helpompi saada kommenttia kuin että se ois joku yleinen kysymyksen asettelu, niin sit voi olla, että se keskustelu ei oo niin rakentavaa. Saattaa olla vaik sellasia kommentteja, että tää on liian raskasta sääntelyä tai liian kevyttä sääntelyä ja sit ei pysty rakentavasti kommentoimaan, miksi ja miten sitä voitais parantaa, että se ois vähemmän sellasta. Et se on haasteena.

V8: --- ajoittain on aika aitoakin vuoropuhelua. Mutta varmaan taas sidosryhmät joskus kokevat, että niinku ministeriö sitte vaan vie omaa näkemystään tässä läpi eikä paljon kysele tai ota huomioon. Mä sanoisin, että se kyllä vaihtelee aika paljon tilanteen mukaan.

V9: --- meillä on pääasiassa saatu aika rakentavana ne pidettyä. Kyllä sieltä sit tulee kritiikkiäkin hyvin paljon ja muuta, mutta mä oon ainakin huomannu sen, että mitä enemmän näiden toimijoiden kans on tekemisissä, niin sitten ajan oloon se siitä tasaantuu. --- Et sit ku menee sinne paikan päälle ja puhuu niille, ne tajuaa että joo sehän on ihan ihminen, et sehän saattaa jopa kuunnella heitä. Nii se auttaa siinä eteenpäin, ja kyl se sitten kun niiden on kans tarpeeks tekemisissä ja enemmän tuntee niitä ihmisiä ja että samoja asioita käydään, niin se pikku hiljaa menee eteenpäin. ---Mut kyl meillä on pääsääntöisesti ollu aika semmosta hyvääkin vuoropuhelua ja rakentavaa, mut sit se on varmaan, että tää meidän lainsäädäntöki eroaa ehkä tämmösistä, kun nää koskee enemmän semmosia tiettyjä ryhmiä, että jos ne koskiski kaikkia kansalaisia, niin se ois paljon vaikeempi. Et tää on kuitenkin tällai hyvin rajattu tää toimijaporukka.

V11: No useimmiten se on ihan hyvää se keskustelu, mutta, voidaan myös päätyä umpikujaan, sanotaan näin. Voihan myös päätyä umpikujaan jossain asiassa, mutta jossain toisessa asiassa kyseiset toimijat on täysin yhteistyökykyisiä. Joskus on kyllä käynyt niinkin, että on ollu vaikeeta se muuki yhteistyö sitten sen jälkeen.

V13: Et tietenki sit tollasis korkeen profiilin työryhmissä, nii siellä on sitte ne suurlähettiläät ja ylijohtajat ja monista paikoista eri pumppujen päälliköt, niin tietenki välillä sit, se pitää sihteeristössä hyvin valmistella, että ihmiset tietää sen presentaation perusteella, et mistä on puhe. --- Et tietenki sen presentaation pitäjällä ja kertojalla, et mitä tässä ollaan tekemässä, sillä on tärkeä rooli niiden osalta, ketkä sit taas ei oo sen aihealueen eksperttejä. --- Toi on hyvä pointti, mä oon just miettiny sitä, että ku on korkeen profiilin lainsäädäntöhankkeita, nii se jotenki sit aina pitää hakea korkeemman tason virkamiehii, kenellä on tosi vähän aikaa perehtyy siihen aihealueeseen. Ku sit taas, et otettas niinku noita substanssiasiantuntijoita eri organisaatioista, kenellä on aikaa perehtyy siihen, kenellä on tietyn alueen asiantuntemus, ketkä oikeesti pystys siel työryhmässä toimimaan ikään kuin sit näiden ylijohtajien kätenä ja kätyrinä siellä. --- Sille lainvalmistelijalle, sille sihteerille, joka tekee sitä kirjatustyötä, niin sille joka tapauksessa vastuulle jää sitten olla yhteydessä sinne niihin asiantuntijoihin, jotka se [] siellä työryhmässä saattaa sit osottaa, että ”voit olla näihin yhteyksissä”. Et se on vähän sellanen absurdi oikeestaan, et ku mietti, et on lakii valmisteleva työryhmä, mut siellä ei sit välttämättä oo ne asiantuntijat, vaan se menee enemmän niitten olkapääpolettien mukaan se nimeämisjärjestys.

Lähes kaikki haastateltavat kokivat, että sidosryhmien mielipiteet voivat muuttua ja lähentyä toisiaan lainvalmistelun aikana. Haastateltavien mukaan tämä voi johtua julkisen keskustelun suunnasta, toisten mielipiteiden ja perusteluiden kuulemisesta tai valmistelussa esiin tulleista faktoista. Yksi haastateltava toisaalta arveli, että sidosryhmien välinen kilpailu markkinoilla voi johtaa siihen, etteivät ne haluakaan löytää yhteistä säveltä. Joidenkin käsitysten mukaan todellisessa deliberaatiossa osapuolten tulisi pyrkiä kohti niitä argumentteja, jotka vähentävät vastapuolen vastustusta ja jotka välttävät ylimääräistä konfliktia näiden osapuolten välillä (Held 2006, 241–243).

V1: No toisinaan se ymmärrys siitä, että joku asia tulee joka tapauksessa tapahtumaan, niin se tavallaan tiedostetaan aiemmin ja sitten siitä hetkestä eteenpäin syntyy enemmän tämmöstä konsensushakusta. Ja sitten on ehkä joskus ollu vähän sellastakin, että ihan viimiseen tappiin asti pyritään estämään joku väistämättömästi tapahtuva asia ja sitten niinku rysäytetään päin seinää, että niinku ihan loppuun asti. Se on surullista se. Mutta kyllä ne ainakin yleensä aika nopeesti sitte kuitenkin nää eri toimijat hahmottaa, että mikä on mahdollista ja mikä ei oo. Ja kyllä sitten alkaa tämmöstä lähestymistä tapahtua.

V5: Se sitten jotenki, ku kerto, että miks tarvitaan (*sääntelyä*), että kyllähän siihen sähköpostitteluun ja siihen meni myös aikaa, mutta se mutina väheni sen prosessin koko ajan.

V6: Mä luulen, et se varmaan vaihtelee tilanteesta, mut kyllähän niinku luonnollista on, että siinä vaiheessa varsinkin, kun jos on semmosia hankkeita, jotka on enemmän julkisuudessa ja sitten näkyy, että mielipide on kallistumassa johonkin suuntaan, niin varsinkin ne, jotka on vastustanu sitä alun alkaen niin rupee tietenkin ehottamaan tämmösiä kompromissimalleja. Myös on semmosia tilanteita, joissa alkuperäinen kanta on ollu myönteinen tai kielteinen ja sitten kun kuulee niitä näkemyksiä ja pohdintoja ja asia hiukan kypsyy, niin kyllä se voi mieli vaan ihan perustelujen voimasta muuttua.

V7: No joo, varmaan ainakin se, että jos jostain ongelmasta tai jostain laajemmasta asiasta ollaan samaa mieltä, nii sit ruvetaan miettiä niitä ratkasukeinoja siihen, niin sit usein siinä saadaan aika hyvääki yhteistyötä, et jos se tavoite on yhteinen. Sit voi tietenki olla sellasia asioita, missä jotkut toimijat on sitä mieltä, että se koko ongelmanasettelu on väärä, tyyliin joku toimija voi sanoa, että tää on iso ongelma Suomessa että tälle pitää jotain tehdä ja sit toinen voi olla sitä mieltä että ihan turha koko juttu, niin totta kai sellasessa, se on vähän vaikeempaa. Että jos se tavoite ja yleinen mielipide on yhteinen, niin siitä saatetaan löytää se yhteinen toteuttamistapa, et sit se on helpompaa. Mun mielestä työryhmätyöki, että jos se on hyvin vedetty se keskustelu, niin siitä voi olla hyötyä. Usein työryhmässä kuitenkin on tavoitteena se, että niissä pitää saada joku yhteinen linjaus jossain muodossa.

V9: Noo ei välttämättä (*sidosryhmien mielipiteet lähenny*), ja siinä sit tulee tämmöset henkilökemiat ja sit jos aattelee, että ne on yritysten edustajia niin saattaa olla kaikkee muutakin kilpailuasetelmaa, niin ne tietää toistensa heikot kohdat. Ja sit ne saattaa haluta just jotain semmosta, minkä ne tietää, että se on toiselle hankala asia.

V10: No viimeistään siinä vaiheessa, jos sidosryhmä havaitsee, että tämä heidän alkuun ehdottamansa ajatus nyt ei ole menossa läpi ihan sellaisenaan kuin he ovat ajatelleet, niin kyllä sieltä usein sitten tulee että ”no jos ei tätä, niin ainakin sitten tämä”. Et kyl se on mahdollista, että se (*mielipide*) liikkuu siinä tai ei nyt ihan vastakkaiseen suuntaan yleensä, mutta se saattaa hieman elää sen hankkeen aikana.

V11: Voi siinä hyvin käydä toistekin päin (*lähentyvätkö mielipiteet toisiaan*). Mulla on ainakin yks esimerkki sellanen, että mitä kauemmin sitä on vatvottu, niin sitä enemmän se on jakanu mielipiteitä.

V12: Tietenkin on niin, että näiden eri sidosryhmien välillä, joskus ne on ihan eri mieltä, mutta sitten saattavat olla toisistaan riippuvaisia. --- Että kyllähän tiettyssä tilanteessa niin tietenki sitten pyrkii löytämään sitä yhteistä linjaa.

V13: --- ku oli sen [] kanssa tapaaminen, niin aluks [] edustajalla oli sellanen käsitys siinä, että nyt --- ja sit se lähti sen jälkeen ku oltiin tavattu et “hetkinen tää [] itse asiassa tässä paranee”. Et kyl muutos, saattaa mennä ihan päälaelleen, ku kertoo, mistä tässä asiassa on kyse.

V14: Vaihtelee tosi paljon. Et jos on työryhmä, niin sit pyritään siihen, että se työryhmä niinku samaan suuntaan soutais. --- ei kaikilla tahoilla aina välttämättä ookaan myöskään ihan valmista mielipidettä siitä, et kyl ne kuuntelee toisiaan.

Havainnot vastaavat deliberatiivisen demokratian käsitystä kansalaisten preferenssien muuttumisesta keskustelun kuluessa (Setälä 2003; Held 2006). Myös Öberg (2002, 455–456) arvioi, että päätöksentekoon osallistuvien osapuolten preferenssit muuttuvat usein keskustelujen aikana, kun myös muut intressit ovat edustettuina. Myös Keräsen (2014, 69) tutkimuksessa haastatellut lainvalmistelijat arvioivat, että uuden tiedon ja perustelujen myötä mielipiteet ja näkemykset voivat muuttua. Sen sijaan Keräsen (mt., 68) tutkimuksessa haastatellut sidosryhmät kokivat, että työryhmissä käyty avoin keskustelu, argumentointi, perustellut näkemykset ja tutkimustulosten esittely eivät juuri muuttaneet osallistujien mielipiteitä.

Eräs haastateltava tosin pohti, että deliberaatio sidosryhmien välillä työryhmässä ei aina onnistu, sillä keskustelu voi jäädä pinnalliseksi eikä mielipiteistä saada käytyä syvällistä keskustelua.

V11: Jos on [] ihmistä yhden pöydän ääressä, niin siellä yleensä on niinku korkeintaan kuus ihmistä, jotka keskustelee. Ja ylipäättään niin isolla joukolla keskusteleminenhan on melkein mahdotonta, niin että se on sitten niinku yksittäisiä puheenvuoroja, joita käytetään, jotka eivät kohtaa toisiansa eli ei päästä syvälle asioissa.

Kuten edellä on havaittu, lainvalmistelua leimaa useiden eri intressien yhteensovittaminen ja niiden välinen punninta. Lausuntokierroksella tämä ilmenee erityisen vahvasti, kun valmistelijat saavat eteensä vastakkaisia näkemyksiä sisältäviä sidosryhmien lausuntoja. Haastateltavat kertoivat, että näissä tilanteissa on useita eri tapoja jatkaa valmistelua. He voivat järjestää erillisiä kuulemisia tai lausuntokierroksia, mikäli aikataulu tämän sallii. Esimieheltä, kollegoilta ja lähiviranomaisilta voidaan myös kysyä mielipidettä siitä, mihin suuntaan valmistelussa olisi järkevintä lähteä. Myös lausunnon antajaan voidaan olla yhteydessä ja pyytää häntä tarkentamaan ja perustelemaan kantaansa lisää.

Valmistelija voi myös tarkastella näkemyksiä esittävien tahojen voimasuhteita ja taipua enemmistön puolelle tai asettaa enemmän painoarvoa tunnettujen, valtakunnallisten organisaatioiden tai asiantuntijoiden lausunnoille. Eräs haastateltava koki, että mikäli mielipiteet esityksestä jakautuvat laajasti saapuneissa lausunnoissa, jää tällöin enemmän päätäntävaltaa itse valmistelijalle. Keränen (2014, 58) on tehnyt synkemmän arvion, sillä hänen tutkimukseensa haastateltujen sidosryhmien

edustajien mukaan valmisteluvalta on virkamiehillä, jotka valmistelevat esitykset ja linjaukset hyvin pitkälle ilman sidosryhmiä tai heidän mukanaolostaan huolimatta. Lisäksi Keräsen (mt. 66) sidosryhmähaastatteluissa on todettu, että vaikka sidosryhmien kanssa käydään keskustelua, he silti kokevat, että monet asiat on saatettu jo linjata etukäteen.

Haastateltavat arvioivat, että mikäli kyseessä on poliittisesti tärkeä tai ”kuuma” aihe, lopulta ministeri päättää mihin suuntaan valmistelua jatketaan. Osa haastateltavista korostikin erityisesti hallitusohjelman asemaa tavoitteiden suuntaamisessa: hallitusohjelmamyönteinen tulkinta on se, mihin viime kädessä tulee pyrkiä. Myös EU-lainsäädännön koettiin rajoittavan toimintamahdollisuuksia ristiriitatilanteissa.

V1: Kyllä ehkä nykypäivänä tämmösellä niinkun mahdollisimman hallitusohjelmamyönteisellä tulkinnalla varmaan mennään noin lähtökohtaisesti.

V3: No siinä varmaan tulee esille se painoarvo, jos se on todellakin sellanen ihan vaan ”mä en kyllä nyt millään tykkää, niin” vastaan sitten perusteltu argumentointi, niin kyllä ehkä siinä sitten se asiantuntemuksen näkyminen painaa. Aika hyvin niissä kyllä sitte kyllä näkyy niinkun se tekijän osaaminen ja sen voi sanoa niin, että siihen osaamiseen luotetaan.

V4: Nii sit se yleensä tehdään johonki siihen puoliväliin sitte, että siinäki tiukennettiin niitä säännöksiä, mutta ei niin paljon kuin [] ois halunnu, mutta enemmän mitä [] ois halunnu. --- Se ei täytyä kenenkään toiveita, mut se on siinä välissä sitten. Kompromissi.

V6: Nehän viedään silloin aina eteenpäin siis ministeriössä, eteenpäin valmistelussa. Et --- valmistelijat vie omalle esimiehelleen, sanovat, että tämmönen asia näyttäs nyt olevan riitanen, mihin suuntaan lähetään valmistelua jatkamaan. Ja sit sitä viedään siellä ministeriön prosessissa eteenpäin, se saatetaan viedä ministerin pöydälle ja ministeri saattaa viedä sen hallituksen keskusteluissa vielä pöydälle. --- Mutta tietenki se riippuu aikalailla siitä, onko kyseessä poliittinen vai vähemmän poliittinen kysymys, että kuinka ylös ne tuppaa mennä. Mutta niin ylös mennään kunnes ratkaisu löytyy.

H: Onko siinä sitten mahdollista enää sit järjestää jotain lisäkuulemista tai lisää keskusteluja?

V6: On, aina voi. Ja järjestetäänkin. Ja mä uskoisin, että se on aika tyypillistä, et esimerkiksi jos on ollu erilaisissa hankkeissa jotkut sidosryhmät hyvin aktiivisesti joidenkin ratkaisujen puolella, niin semmoset joissa tavallaan ei pystytäkään kaikkia heidän huoliaan ottamaan huomioon tai yritetään löytää kompromissiratkasuja, niin niitä keskusteluja käydään ihan niinkun pienemmällä tasolla tai siis alemmalla.

V7: Voi olla keskusteluja tietysti. Ja sitten totta kai, kun siinä on aina taustalla joku tavoite ja sit kun kaikki niinkun perustuu siihen poliittiseen päätöksentekoon, taustalla voi olla vaikka jokin poliittinen tavoite, et sit jos joku esitetty lausunto ei vaikka ollenkaan sovi siihen poliittiseen tavoitteeseen, niin kyllä niitä sitten sillä tavalla vähän niinku arvotetaan.

V9: No sit me mietitään siltä kannalta, että jos me saadaan vaikka 10 lausuntoa ja yks niistä on sitä mieltä että tää on ei toimi ja laittaa vaikka joka kohtaan ”tällai ei saa tehdä, nää ei toimi”. Ja sit ne 9 muuta on sitä mieltä, että ”tää on tosi hyvin valmisteltu ja tehty ja on samaa mieltä”. Niin silloin me mietitään sen yhden toimijan painoarvoa. --- Ja monesti siinä on myöskin se, että eihän nää lait oo sillai niin helppoja, että meillä ois kansallinen

päätävältä kaikessa, vaan se osa asioita tulee EU:sta, niin ne on pakko viedä tietyillä laeilla, ja vaikka kaikki ois vastaan niin ei siinä sit oo vaihtoehtoja.

V10: No se tuo enemmän vapauksia lainvalmistelijalle. Koska jos kaikki lausunnonantajat tai sanotaanko suuri merkittävä enemmistö on yhden kannan puolella, niin se on tietysti paine tehdä se, ja perusteltu paine tehdä se, noudattaa sitä merkittävän enemmistön mielipidettä ja toteuttaa se asia sillä tavalla. Mutta jos mielipiteet hajoavat neljään eri suuntaan tai kahteen eri suuntaan, jotka ovat punnuksiltaan yhtä vahvat, niin silloin ratkaisuntekijänä on valmistelija tai jos se on sen laatuinen asia, että ministeri päättää niin sitten ministeri päättää. Ja ministerihän saattaa päättää, poliitikothan saattaa päättää sitten riippumatta siitä mitä lausuntopalaute on sanonu. --- Äärimmäisen merkittävä vaikutus (*on hallitusohjelmalla*), koska silloin jos hanke on hallitusohjelmassa, niin ensinnäkin se on kaikkein siinä kiireellisimmässä toteuttamislukossa eli silloin se pitää saada valmiiksi myös tämän hallituskauden aikana. Ja voimavaroja kohdennetaan nimenomaan niihin hankkeisiin, jotka on hallitusohjelmassa nostettu ns. kärkihankkeiksi tai hallitusohjelmahankkeiksi, ja silloin muut hankkeet odottaa ellei oo sitten jotain ihan merkittävää syytä toimia toisin.

V13: --- tietenki jos puhutaan jostain ylimmän laillisuusvalvojan lausunnosta, niin nehän on aika merkityksellisessä asemassa, jos eduskunnan oikeusasiamies lausuu jotain, ylin tavallaan niinku laillisuusvalvoja ---, niin on se tietenki ihan eri arvosessa asemassa ku sitte yksittäinen kansalainen lähettää se lausuntonsa. Se on niinku erilainen auktoritatiivinen tuki siinä.

Vastaavanlaisia havaintoja ovat tehneet muun muassa Ervasti ja Tala (1996, 118–120, 136) sekä Keränen (2014, 61–62): hankkeisiin liittyvä poliittinen ja virkamiesohjaus kehystää valmistelua, minkä lisäksi hallitusohjelma ja EU-säätely ja muut kansainväliset velvoitteet kaventavat käytettävissä olevia tavoitteita ja vaihtoehtoja. Vastaavan havainnon ovat tehneet Jyränki ja Husa (2012, 219–228), joiden mukaan hallitusohjelma on ensi sijassa lainsäädäntöohjelma ja vasta toissijaisesti valtiontaloutta ja yhteiskuntaa koskeva suunnitelma (ks. myös Jyränki 2003, 298). Myös Rantala (2011, 212–218) on tutkimuksessaan todennut, että tiukat hallitusohjelmakirjaukset ja taloudelliset kehykset rajoittavat laadukkaan lainvalmistelun mahdollisuuksia ja käytännössä kaventavat sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja eri vaihtoehtojen välistä punnintaa. Lisäksi Rantala (ibid.) arvioi, että näiden linjausten mukaiset argumentit todennäköisemmin menestyvät lainvalmistelussa.

Deliberatiivisen demokratian ajatuksena on, että julkisessa keskustelussa ja harkinnassa päätöksiksi valikoituvat sellaiset vaihtoehdot, joilla on parhaat perustelut (Setälä 2003, 15; 131–132, 135–136). Lisäksi Habermas (1996) on arvioinut, että julkisen sfäärin tulee ohjata yhteiskunnallista päätöksentekoa eli julkisella keskustelulla tulee voida vaikuttaa poliittiseen agendaan ja päätöksentekoon. Haastateltavilta kysyttiin heidän mielipidettään julkiseen keskusteluun, jota lainvalmistelun ympärillä voidaan käydä. He suhtautuivat tähän pääosin positiivisesti ja kokivat, että yleisestä keskustelusta voi nousta uusia näkökulmia valmistelun tueksi tai se voi aktivoida

tiettyjä toimijoita. Osa kuitenkin koki, että heidän valmistelemansa lakihankkeet ovat melko pieniä tai syvää asiantuntemusta vaativia, jolloin julkista keskustelua ei käytännössä käydä heidän hankkeidensa ympärillä. Moni nosti myös esiin julkisen keskustelun haasteet, sillä monesti asiat voivat yksinkertaistua tai jopa vääristyä julkisessa keskustelussa tai jotkin pienet seikat saavat suhteettoman suurta huomiota julkisuudessa. Julkinen keskustelu voi olla valmistelijalle haasteellista erityisesti silloin, jos keskustelu ei perustu oikeisiin faktoihin.

V3: No taas ihan puhtaan henkilökohtaisesti en kovasti lotkauttaisi korvaani, koska se julkinen keskustelu valitettavan usein ei perustu täyteen tietämykseen siitä, että sieltä otetaan joitain tämmösiä helposti kuohuttavia kohtia. Se on ehkä vähän provosoivaa, että se ei välttämättä oo tällasta keskustelua, jossa keskustellaan asiallisesti asioista.

V4: Mut näähän vähän huonosti nousee sellaseen yleiseen keskusteluun, koska nää on niin spesifejä juttuja. --- siis jos näistä tehdään juttua, niin näissä on tietyt toimittajat, jotka tekee ne jutut, jotka on erikoistunu niihin asioihin ja ne on aina samat tyypit, joita haastatellaan siitä. Samat etujärjestöt, esim. [] on aina sitte ku on näistä kyse, et ne on nää samat tyypit, joita haastatellaan. Et se on silleen kuitenkin aika suppee, pienen piirin juttu usein näiden [] osalta. Sit siinä on ehkä vähän myös semmosta, että sitte ku on näitä toimittajia, jotka on tehny vuosikymmeniä juttuja esim. tästä [], niin niillä on hyvin vahvat mielipiteet. Ja se on vähän ongelmallista, mä oon aina aatellu, et journalismissa pitäis pyrkii niinku puolueettomuuteen, no ilmeisesti pitää pyrkii kriittisyyteen eikä niinkään puolueettomuuteen. --- Et sitte ku ottaa vaan sen yhden kulman, ku toimittajilla on aika iso valta siinä, et mitä se siihen juttuun sit kirjottaa, jos se haastattelee mua, niin mitä se siihen sit laittaa ja ketä se ylipäätään haastattelee, niin se on vähän ongelmallista mun mielestä, et se saattaa sit vääristää sitä itse asiaa sitten.

V6: Sanotaan, että useissa tapauksissa julkisuus voi olla hyvästä, mut sitten onhan siinä sitten se --- että jotkut yksityiskohdat niin ensinnäkin voi olla, että ne uutisoidaan väärin ja virheellisesti ja niitä on myöhemmin hirveen vaikee enää... Tavallaan ne ensimmäiset lööpit on jääny päähän ja sillen niitä on hirvittävän vaikee enää kumota, eli se on oma haasteensa. Ja sitte taas toisaalta myöskin se että, ne saattaa johtaa, vaikka ne oiskin oikeeta tietoo, niin ne saattaa kohdistua pieneen yksityiskohtaan siinä hankkeessa ja vääristää sitä vaikutelmaa siitä hankkeesta. --- Se on julkisuuden haaste, mutta toisaalta sieltä saattaa tulla yllättäen uusia vaikutuksia, uutta tukea ja uusia toimijoita. --- Ja toisaalta mä sanoisin, että julkisuudessa on se hyvä, että sehän on juuri se keino, jolla suomalaisen julkisen hallinnon avoimuus varmistetaan ja että toimitaan avoimesti ja rehellisesti, että ei oo sellasta vilunkikauppaa siellä takana.

V7: --- ainaki voi olla sit se, että toimijat, jotka ehkä muuten ei pyrkis vaikuttaan siihen lainvalmisteluprosessiin niin kiinnostuu siitä asiasta. Että jos on mediassa joku juttu, niin usein ne on vähän kirjoitettu sillai yksinkertaisella, ihmisiä kiinnostavalla tyylillä. Kun vaikka joku ministeriön lausuntopyyntö, joka on vähän virallisen muotonen. Tai jos se vaikka perustuu johonkin EU-säädökseen, niin miten EU-säädös on kirjoitettu, nii se ei välttämättä avaa ihmisille sitä, mikä siinä on kiinnostavaa. Sit joku lehti tekee siit jonku jutun ja siinä saatetaan kertoa, että tämä vaikuttaa sinuun kansalainen näin, niin sit se saa ihmiset kiinnostuun siitä hankkeesta.

V8: Se, mikä siinä on vähän haasteellista on, että kun yhteiskunta on nykyään aika monimutkainen, --- niin olis aika mahdotonta ajatella sellasta tilannetta, että niin monimutkaisesta asiasta pystyttäisiin jotenkin jäsentyneesti julkisesti keskustelemaan. Helposti ne asiat pelkistyvät ja yksinkertaistuvat julkisessa keskustelussa --- joku ulottuvuus korostuu erityisesti julkisessa keskustelussa ja ne muut ulottuvuudet, jotka sinällään on ihan relevantteja nekin, mutta saattaa olla liian monimutkaisia, että niistä pystyttäisiin käymään julkista keskustelua, ne sitten jää vähän niinku paitsioon.

V10: --- riippuu siitä, että kuinka hyvin perillä yleisö on siihen asiaan oikeasti liittyvistä kysymyksistä. Että joskus se lehdistön esille tuoma asia on aivan liian yksinkertaistettu tai tuo esiin vain yhden näkökulman. Ja silloin sellainen julkinen keskustelu on aika hyödytöntä, koska se ei silloin perustu oikeisiin faktoihin. Mutta toki me lehtiä luemme ja saamme sieltä vaikutteita itsekin.

V11: --- pitäis olla parhaimmillaan kommunikaation sielläkin kaksisuuntasta, että siihen meidän tarttis kans pystyä enemmän panostaa. Että saatetaan niitä meidän vireillä olevia asioita ja ajatuksia yleiseen keskusteluun ja katotaan, et mitä, miten se yleinen keskustelu sit kontribuoi siihen. --- niin tehään niinku vähä asiaa siitä omasta jutusta. Et sehan lisää työn mielekkyyttäkin ihan huomattavasti, jos se on oikeesti semmonen asia, et se herättää kiinnostusta ja keskustelua. Että tietää, ettei nyt ihan jotain nolla-asiaa pyörittele täällä.

V12: No pikemminkin haittaa kuin hyötyä, että se on ollut tähän astinen kokemukseni, koska siis aika usein tällä alalla niin, ensinnäkin näillä sidosryhmillä saattaa olla joku intressi syöttää tiettyjä asioita julkisuuteen ja välttämättä se oikea tieto ei tule sinne. Että se on itse asiassa niinku meidän näkökulmasta isoimpia haasteita, että meillä on hyvin vähän välineitä korjata virheellisiä tietoja loppujen lopuksi. --- et se kansalaiskeskustelu niinku kerroin on just vähän haastavaa tällä puolella, että tuntuu, että sitten pitäis... Että se osaamis- ja tietämystason nostaminen sellaselle tasolle, että sitä järkevää keskustelua vois ylipäänsä käydä, niin sekin ei oo ihan yksinkertaista.

Setälän (2003, 149–150, 173) mukaan julkisen keskustelun ja harkinnan eräänä tehtävänä on karsia virheelliset uskomukset pois deliberaatioon osallistuvien ihmisten näkemyksistä. Tämä ei kuitenkaan näyttäisi toteutuvan tämän tutkimuksen haastatteluiden perusteella, sillä julkinen keskustelu voi haitata ja vääristää valmistelun alaisena olevia käsityksiä. Haastateltavat myös kokivat, että väärrien tietojen oikominen voi olla vaikeaa sen jälkeen, kun niistä on käyty julkisuudessa keskustelua.

Heldin (2006, 214–215) mukaan osallistavalle demokratialle on ominaista muun muassa avoin tiedonjako poliittisiin päätöksiin liittyen. Haastatteluissa lainvalmistelusta viestiminen koettiin tärkeäksi, mutta joskus myös aliarvioiduksi ja kiireessä helposti laiminlyötäväksi prosessin osaksi. Havainto on yhtenäinen Rantalan (2011, 212–218) tulosten kanssa, joiden mukaan aikataulupaineet ja vähäiset henkilöresurssit voivat asettaa sidosryhmien kuulemisen ja siihen reagoinnin ja lainvalmistelusta tiedottamisen vähemmälle huomiolle. Netissä julkaistavat säädöshankkeet koettiin erityisen hyödyllisinä valmistelun avoimuuden ja osallistavuuden kannalta. Havainto tukee Tuorin

(1990, 205–207) käsitystä hallinnon julkisuusperiaatteesta. Eräs haastateltava kertoi, että tiedottamalla lakihankkeesta toimialan eri medioissa saavutetaan tehokkaimmin kaikista olennaisimmat toimijat.

V6: Jos pohditaan tästä osallistamisesta yleensä, niin mun mielestä hyviä osallistamisen keinoja on myös se, että julkaistaan säädöshankepäätökset netissä ja siellä näkyy vastuuvalmistelijat. --- siellä kerrotaan aikataulut, kerrotaan valmistelijat, joka myös mahdollistaa, että semmoset toimijat, jotka asiaa seuraa niin ne voi olla yhteydessä valmistelijoihin, jos he haluaa jotenkin aktiivisemmin olla mukana tai jos heillä on jotain hyviä ehdotuksia eli se antaa jo mahdollisuuden. Se valmistelun julkisuus sitä kautta on mun mielestä yks keino myös osallistaa, vaikka ei aina nimenomaisesti kutsuttaisi tai pyydetäisi, mutta että kun tietoa on tarjolla niille, jotka on kiinnostuneita, niin myös se on yks tapa osallistaa.

V9: Että se meidän kanava, ministeriön nettisivu, ei oo paras mahdollinen. Et esim. jos mulla on [], niin tiedotan niistä yleensä [], koska silloin ne menee ihan oikeesti sille kohderyhmälle, että ei kukaan mun kohderyhmästä käy ministeriön sivuilla. Se on vaan valitettava tosiasia. --- Joo se [], joka on ihan suunnattu niille toimijoille, on se kaikista paras. Et se on aika vaikee, mä en tiedä ylipäänsäkään, kuinka moni käy ministeriöiden nettisivuilla lukemassa. No tietenki osa toimittajista käy, mutta se on vähän ehkä semmonen vaikeesti saavutettava kanava, että ehkä liian viralliseksi koetaan. --- Kyl mä sen tiedottamisen näkisin kuitenkin hirveen tärkeeksi jo etukäteen ennen kuin sitä aletaan valmistella, että kerrotaan, että meillä on tällainen ja tällainen tulossa.

V11: --- just tää on ongelma nää lausunnot, jos ne tulee tavallaan siinä vaiheessa, ku yleensä on jo suuri paine saada se hyvin nopeesti valtioneuvostoon se HE. Niin siinähan sitä sitten onki välillä ihmeissään, että miten näihin sit tulis kaikkiin reagoida. Itselläni kyllä siinä vaiheessa saattaa se kommunikointi just tästä aikataulupaineesta johtuen jäädä aika vähäseksi, että sitä sit vaan tekee niinku omat ratkaisunsa. Siinä se esittelijän valta realisoituu just tällaisissa, et mille argumenteille antaa painoarvoa siinä sitten. --- koska ei niit kaikkia yksityiskohtia kuitenkaan voida sit poliittisessa käsittelyssä käsitellä.

V14: Meilläähän ei mikään lainsäädäntö pelaa, jos sä et tiedä, voidaan hienosti tehdä täällä pykälää, mut niillä ei oo mitään väliä, jos ei tiedetä. Nii jos siinä menee joku tiedotus pieleen, et siit tulee väärää mielikuvia vaan sen takia, että ihmiset ei tiedä jostain asiasta, nii seki saattaa liittyä siihen, jos ne kokee, et ne ei oo ollu valmistelussa riittävästi mukana ja sit niillä on ennakkoluuloja sitä asiaa kohtaan kauheesti et se tulee negatiivisena ulos sitte. Nii sellanen on ihan turhaa, koska sitten pitää vaan saada ihmisille ajoissa tietoa ja kuultua.

Edellä esityn perusteella voidaan todeta, että lainvalmistelussa esiintyy jossain määrin deliberaatiota, sillä osallistuvien sidosryhmien mielipiteet voivat muuttua ja lähentyä toisiaan käydyn keskustelun perusteella. Toisaalta julkinen keskustelu ei aina edistä päätöksentekoa tai vie sitä yhteiseen suuntaan, mikäli virheelliset käsitykset nousevat siinä pääosaan.

5.4. Yhteistyö lainvalmistelussa

Deliberatiiviseen demokratiaan kuuluu olennaisesti kaikkien päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden osallistaminen itse päätöksentekoprosessiin (Ansell & Gingrich 2003b, 179). Young (1990) on korostanut mukaan ottamisen politiikkaa, joka kunnioittaa arvojen pluralismia. Mansbridgen (1992) mukaan korporatismi käsittää eri intressiryhmät legitiimeinä kumppaneina julkisessa päätöksenteossa; niillä on siis virallinen päätöksentekijärooli. Valtioiden on täytynyt alkaa sisällyttää eri sidosryhmiä poliittisiin prosesseihin erilaisten kumppanuuksien ja sopimuksien kautta, sillä entisen kaltaista sanelupolitiikkaa ei ole koettu toimivaksi (Williamson 1985, 152; Ionescu 1975).

Haastateltavien mukaan sidosryhmistä koostuvien työryhmien käyttäminen lainvalmistelussa on melko yleistä varsinkin silloin, jos kyseessä on isompi hanke, jolloin on tärkeää osallistaa eri sidosryhmiä jo alusta alkaen. Havainto vastaa Talan (2005, 132) ja Christiansenin ja Rommetvedtin (1999, 195) havaintoja työryhmien käytöstä lainvalmistelussa laajan osallistumisen varmistamiseksi. Työryhmien kokoaminen lähtee yleensä liikkeelle asiaan liittyvien sidosryhmien tunnistamisesta, josta valmistelija laatii usein pohjaesityksen esimiehelleen. Monesti apuna käytetään olemassa olevia listauksia, joissa aiemmin osallistuneita tai muita asiaan olennaisesti kuuluvia sidosryhmiä on valmiiksi listattuina. Tämän jälkeen valituille sidosryhmille lähetetään jäsenen nimeämispyyntö. Vaihtoehtoisesti voidaan tehdä myös avoin ilmoitus, jolloin halukkaat voivat ilmaista halukkuutensa osallistua valmistelutyöhön. Sidosryhmiä voidaan myös pyytää täydentämään ministeriön listaa.

Lopulliset päätökset työryhmien jäsenistä tehdään ministeriössä ja lopulta ministeri nimittää työryhmien jäsenet. Olennaiseksi koettiin juuri niiden henkilöiden tunnistaminen, joilla on asiantuntemusta käsiteltävästä asiasta. Havainnot tukevat ajatusta korporatistisesta lainvalmistelusta, sillä esimerkiksi Hague ja Harrop (2004, 179–180) ovat esittäneet, että korporatismeissa valtion tehtävänä on määrittää, mitä eturyhmiä kuullaan ja missä kontekstissa (ks. myös Grant 2003, 156–157). Tällöin valtion osallistumaan kutsumilla sidosryhmillä on vaikutusvaltaisempi asema verrattuna niihin toimijoihin, joita ei aktiivisesti osallisteta. Lisäksi Jyräniemi (1998, 73) on arvioinut, että pluralismin ihanteen mukaisesti päätöksentekoon osallistuu valtiota edustavien tahojen lisäksi erilaisia painostusryhmiä ja niiden luomia verkostoja.

V1: Oikeestaan viime kädessä työryhmät asettaa ministeri, että oikeestaan se viimeinen sana on nyt sitte poliittisella toimijalla. Mutta että toki sit virkamies esittää, että ketä pitää, että kyllä sinänsä toki virkamiehillä niinku semmonen ensikäden valintamahdollisuus siinä on.

Mutta se on hyvä kysymys, että millä perusteella valintaa tehdään, ku sinänsä työryhmien pitäis olla kuitenkin kohtalaisen pieniä, että se pystyy jotenki toimimaan. Ja sitte toisaalta pitäis olla semmosia jäseniä, jotka tuo lisäarvoa. Voi olla, että jossain vaiheessa ne saattaa olla vähän liianki ne samat tyypit eri työryhmissä, mutta kyllä nyt taas sit toisaalta niitä tarkoituksella vähän aina välillä vaihdetaankin. Ja oikeestaan ehkä myös sitte järjestöt ite esittää niitä nimiä, että niitä ei tietenkään täältä sanella. Ja sitten on ehkä jotain tahoja, jotka tulee sitten automaattilla, esimerkiksi [], minkä asema on vähintään niinku puolivirallinen.

V5: --- mietittiin että ketkä kaikki vois olla kiinnostuneita, keitä kaikkia tää tulee koskemaan tää tuleva säädös ja sitten me mietittiin, minä valmistelijana ja [] ja siitä me päädyttiin ehkä kymmeneen tämmöseen eri intressitahoon. Ja sit me kysyttiin niiltä, me laitettiin kaikille yhteinen sähköposti, että tämmöstä tehdään ja ”me ollaan teidän tunnistettu kohde/sidosryhmiksi, mutta oisko sitten ketään muuta”.

V7: Usein nykyään on enenevästi semmonen trendi, että ne on avoimia kaikille. Usein tietysti pyritään, että saadaan ainakin ne asiaan eniten liittyvät sidosryhmät mukaan, niin sit ne halutaan laittaa tiedoks tällasella jakelulistalla, jotka on tällasia valmiiks kirjoitettuja listoja, jotka tietenki koko ajan elää. Jos joku haluaa listalle, niin en mä ainakaan usko, että joku kieltäytyis ottamasta. Ne on semmosia arvioita siitä, että kenen pitää ainakin saada lausuu ja että kenen näkemys pitää ainakin saada, että voidaan tehdä sitä työtä järkevällä tavalla.

V8: Nii no kyllähän ne on ne ryhmät, jotka on ennenki ollu. Ja siinä se on, kun päästään siihen asti, että HE on annettu ja eduskunta sitä käsittelee, niin mietintöä valmisteleva valiokunta, niin mitä tahoja se kutsuu, niin yleensä ne on ne samat, jotka ovat sitten olleet siinä jo aiemmassa vaiheessa mukana.

V11: No siis silloinhan katsotaan ne keskeisimmät organisaatiot, jotka halutaan mukaan, ja sitten pyydetään niitä nimeämään, jolloin tietenkin saattaa helposti käydä niin, että sieltä tulee epäsovelias, mutta oikeassa asemassa oleva henkilö siihen. Että näitä ehkä kuitenkin pidetään aika arvokkaina juttuina näitä työryhmiä ja sen takia siellä pitää olla riittävät natsat omaava henkilö ja näin. --- Et kyl on semmosta, että on ihmisiä, jotka ei oo missään niinku asemassa, jonka perusteella heitä tarttis sillä tavalla kuulla, mutta keitä kuullaan erityisesti, koska tiedetään, että sieltä tulee kontribuutioita.

Myös Liukkonen (2013) on puhunut peruslistojen käytöstä valiokuntakuulemisten yhteydessä. Samoin oikeusministeriö (14/2010, 132) on todennut ministeriöiden käyttävän vakiintuneita jakelulistoja sidosryhmäkuulemisessa. Toisaalta OECD (2010, 18–20) on maaraportissaan kritisoinut vakiintuneiden organisaatioiden kuulemista lainvalmistelussa. Tilanne ei haastattelujen perusteella näytä muuttuneen kovinkaan paljoa, vaan tuttuja toimijoita osallistetaan herkästi uudestaan.

Päätettäessä työryhmien lopullista kokoonpanoa muutama haastateltava nosti esille tasapainoiset edustussuhteet. Tällöin eri intresseillä tulisi olla työryhmässä tasapuolinen edustus. Mikäli käsiteltävä asia vaatii erityisasiantuntemusta, voidaan esimerkiksi ministeriöstä ottaa useampi henkilö mukaan työryhmään, jotta jäsenillä on riittävä tietämys käsiteltävästä asiasta.

Nimeämispyyntöjä tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota työryhmän sukupuolijakaumaan ja myös siihen, että työryhmässä olisi sopivasti erilaista osaamista.

V6: --- sit mietitään sitä, että miten varmistetaan, että se valmisteluryhmä on sillä tavalla tasapainoinen, ettei se johda siihen, että ne pyörii kaikki vaan sen yhden ulottuvuuden ympärillä se keskustelu, vaan että saadaan tasapainoinen kokonaisuus.

V13: --- tietenki ei oo mahdollista kaikkia intressi- ja eturyhmien edustajia ottaa sinne työryhmään, mutta sellaset edustajat kuitenkin, jotka on sen hankkeen kannalta tarpeellisia nimetä siihen.

Lausuntopyyntöjen lähettäminen toimii pääosin saman kaavan kautta eli pohjana käytetään aikaisempia listoja asiaan liittyvistä sidosryhmistä ja samalla mietitään mahdollisia täydennyksiä. Lausuntopyynnöt ovat pääsääntöisesti julkisia eli ne lisätään tiedoksi ministeriöiden nettisivuille, jolloin myös muut kuin erityisesti nimetyt toimijat saavat halutessaan lausua käsiteltävästä asiasta (ks. Tuori 1990, 205–207). Haastateltavien mukaan kansalaiset kuitenkin hyödyntävät tätä mahdollisuutta äärimmäisen harvoin.

V4: --- nii sillon tietenki me yritetään valikoida ne, joita se suorimmin koskettaa ja lähettää niille se lausuntopyyntö. Sitten siitä tulee tiedote nettisivuille, että kaikki halukkaat voi lausuu, mutta sitten niille, joita me katotaan, että on niitä sen lain vaikuttavuuden kannalta kaikkein keskeisimmässä asemassa, niin niille lähetetään sit suoraan se pyyntö.

V6: Varmaan kaikilla hallinnonaloilla ministeriöissä on tunnistettu ne sidosryhmät ja etujärjestöt ja on sitä kautta jonkinmoiset listat ja yksittäisissä hankkeissa tunnetaan oikeastaan ne tahot, joita asia voi koskettaa. Mutta se pitäs mun mielestä tuoda vielä selkeämmin esille, että kun lausuntopyyntö julkaistaan netissä, niin kuin se säännönmukaisesti tehdään, niin se tarkoittaa sitä, että joka ikinen saa lausua, myös se, jolle sitä lausuntoa ei oo erikseen osoitettu.

V10: --- katsotaan jotain aikaisempia samaa aihepiiriä koskevia hankkeita, keitä silloin on kuultu. --- Kontaktien kautta. Hankkeista riippuen, että joissain asioissa on tietyt [] ja [] keskenkin on erikoistumista, ja täytyy ottaa selvää, että keillä ois mahdollisesti a) kiinnostusta ja b) aikaa. Ja myöskin sitten jos on, jos ajatellaan, että [] aika useinkin kysytään asioita, niin ettei aina lähetetä lausuntopyyntöä siihen samaan [] ja räsitetä sitä [], vaan sit pyritään vähän niinku jakamaan taakkaa.

V12: Meillä on siis tällanen vakipohja, sehän on muuttunut ajan yli ja sitten tiettyjä hankkeita varten. Me ollaan joskus pyritty vähän karsimaan sitä, mutta se on äärimmäisen hankalaa sekin. Ja aina tietenkin riippuu, yleensä me katsotaan sitä meidän vakilistaa ja sitten niinku käytetään mielikuvitusta, riippuu vähän keissistä.

Haastateltavien mielipiteet jakautuivat jonkin verran kysyttäessä heidän näkemyksiään sidosryhmistä kumppani–painostusryhmä-asteikolla. Osa haastateltavista koki sidosryhmät vahvasti kumppaneiksi, jotka tukevat valmistelijaa ja tarjoavat erilaisia näkökulmia valmistelun tueksi. Moni taas koki, että tilanne voi vaihdella suuresti hankkeesta riippuen, sillä vaikeat ja kiistanalaiset asiat

voivat herättää suuria tunteita, jolloin sidosryhmät voivat näyttäytyä painostusryhminä. Kaksi haastateltavaa korosti, että päävastuu lainvalmistelusta on kuitenkin aina ministeriöllä eikä sidosryhmiä voi tästä syystä mieltää tasaveroisiksi kumppaneiksi.

V9: Sanotaan, että siinäkin voi olla vähän sekä että, riippuen taas siitä aiheesta. Että jos se aihe ei oo kauheen vaikee, niin enemmänkin ne on sit tämmösiä kumppaneita, jotka pyrkii myöskin ihan aidosti auttamaan tässä lainsäädäntötyössä. Mutta sit jos on vaikea aihe, niin se voi olla jopa vähän sellasta painostustakin, että sekä että. Et voi olla, että tulee vähän tiukempaa tekstiä. Mut kyllä mä oon omalla sektorillani todennu, et että kun tarpeeks alkaa tuntea niitä toimijoita ja niitä tarpeeks näkee eri yhteyksissä, niin ehkä nekin alkaa sillai luottamaan ja ne ihan oikeesti haluaa myös auttaa, mikä on mun mielestä aika hyvä kuitenkin.

V10: Mutta itse ainakin niinku koen, että olen [] edustaja ja teen asioita tietyillä pelisäännöillä ja sidosryhmät ovat asiantuntijan asemassa ja toki he saavat sanoa kaiken sanottavan mitä heillä on sanottavaa, mutta heidän mielipiteensä ei kuitenkaan määritä sitä, mitä täällä valmistellaan. He saattaa joskus koettaa painostaa, mutta siihen pitää vaan suhtautua sillä tavalla, että tämä on nyt vain yksi näkökulma, että ei mitään sellasta epäasiallista painostusyritystä en ole kohdannut. Tietysti siinä vaiheessa, jos valmistellaan jotain sellaista asiaa, jossa se tarvittava asiantuntemus on, ei löydy juristilta tai ei ole lainvalmistelijan saatavilla, niin silloin tietyllä tavalla valtaakin siirtyy sit sille asiantuntijalle, johon olet ollut yhteydessä tai joka on ollut yhteydessä sinuun. Mutta kyllä se täällä pyritään aina mahdollisuuksien mukaan harkitsemaan hyvin tarkkaan, että lopputulos on kuitenkin niinku neutraali ja puolueeton ja ottaa huomioon myöskin muut näkökohdat kuin ne mitkä se asiantuntija tai sidosryhmän edustaja on tuonut esiin.

V14: Tuntuu aina, että mitä kokemattomampi ryhmittymä on, niin ne saattaa just pyrkii painostamaan jossain jutussa, mikä ei oo yleensä se kauheen, tai siis ei se oo tehokkaampaa ainakaan kuin joku toinen tapa toimia. Mut et silloin ku tulee epäkohtia esille, nii se on luontevaa tiettyyn asiaan kuuluu joskus, että sen tuo painavasti esiin.

Kuten luussa 3.3. on esitetty, korporatismi korostaa etujärjestöjen osallisuutta valtiollisessa päätöksenteossa. Tässä suhteessa edellä kuvattu sidosryhmien osallistaminen lainvalmistelussa heijastaa korporatistisen ihanteita. Osa haastateltavista pitikin sidosryhmiä tärkeinä kumppaneina, jotka yhdessä valmistelijan kanssa osallistuvat lainsäädännön muotoiluun. Tämä myös vahvistaa käsitystä suomalaisen lainvalmistelun korporatistisista piirteistä. Kuitenkin osa haastateltavista korosti, että sidosryhmien tehtävänä on tuoda tietoa lainvalmistelun tueksi, mutta heidän ei kuitenkaan voi ajatella tekevän päätöksiä lainvalmistelusta samaan tapaan valmistelijoiden kanssa. Eräs haastateltava nosti esiin vallan siirtymisen virkamiehiltä sidosryhmille, mikä heijastaa pluralistista käsitystä vallan pirstaloitumisesta (ks. Held 2006, 173, 288).

Vajaa puolet haastateltavista ei ollut havainnut sidosryhmien välillä mitään suurempaa kilpailua esimerkiksi siitä, kuka pääsee esittämään kantojaan työryhmiin. Loput haastateltavista koki, että sidosryhmien välillä voi olla pientä kilpailua tai ainakin sidosryhmien vastakkaiset näkemykset

voivat polarisoida niitä. Osa haastatelluista kokikin, että pieni kilpailu vastakkaisten näkemysten välillä on luonnollista ja lainvalmisteluprosessiin kuuluvaa.

V4: Se, että kumman ääni kuuluu kovimmin, --- ja julkisuutta käytetään sitten myös hyväksi, että saadaan sitä kautta sitä viestiä sitten myös.

V6: Ei oikeestaan kilpailua. Se tunnistetaan, että on sidosryhmiä, jotka on äänekkäämpiä ja on erilaisia. Tuleehan sitä nokittelua niissä tilaisuuksissa myös, mut en mä näe et se on mikään ongelma. Ei se oo mitään niinku poikkeuksellista, tähän prosessiin liittyvää niin ei.

V10: Enpä juuri. En tietysti tiedä, mitä kulissien takana tapahtuu, mutta samalla alalla toimivat toimijat, ajatellaan nyt esim. [] niin nehän ovat yleensä hyvin koordinoituja ja hyvin toimivat yhteen. Että en oo minkäänlaista kilpailua, ainakaan se ei oo välittynyt tänne.

V11: No aika vähän mun mielestä on tällä [] semmosta nokittelua. Luulen et kyl se, mun mielestä tässä on vähän niinku tämmöstä Suomen vahvuuttakin havaittavissa, että kyllä sitä [] ainakin tekee tosi paljon nimenomaan yhteistyötä ---.

V12: Mä en tiedä kilpailua, kutsuis sitä kilpailuksi siinä mielessä, mut se on selvää että se on polarisoitunut ala, joku valvoo omia etujaan. Että ne, joille [] on suuri merkitys, ovat tietenkin kaikkein aktiivisimpia tai joilla ei ole muita asioita valvottavana. Että onhan se tietenkin ihan eri asia, jos on [], niin sehän on sun primäärialue, kun esim. [], niillä on agendalla paljon muitakin asioita.

V14: Siis niissähän on tosi herkkiä, et joskus reagoidaan siihen, että jos vaikka jonkun ryhmän edustus ei oo vaikka riittävä jossain työryhmässä, niin kyllä sieltä tulee noottia. --- Että joskus se nootti tulee jostain ihan turhasta, että vaikka jostain on kolme edustajaa, niin ne on silti sitä mieltä, että täällä ei oo tyyliin ketään heiltä.

Pluralististen käsitysten mukaisesti sidosryhmät kilpailevat keskenään samalla toimialalla, kun taas korporatismeissa korostuu yhdessä neuvottelu (Williamson 1985, 152; Christiansen & Rommetvedt 1999, 196). Yllä esitetyt sitaattit antavat ristiriitaisen kuvan lainvalmistelun pluralistisista piirteistä. Syynä tähän voi olla valmistelijoiden substanssialan eroavaisuudet ja se, ettei sidosryhmien välinen tilanne välttämättä välity valmistelijoille asti.

Osa haastateltavista totesi, että lausuntoja tarkasteltaessa täytyy muistaa, että lakiesitystä koskevat lausunnot eivät edusta koko Suomen mielipiteitä, vaan resursseiltaan vahvimmat ja isoimmat toimijat ovat yleensä näkyvimpiä ja kyvykkäämpiä vaikuttamistyössä. Nämä erot voivat johtua joko toimijoiden etevyydestä muotoilla viestiä vaikuttavaksi tai toimijoiden statuksesta yhteiskunnassa. Tällöin isot ja perinteiset sekä asiantuntija-aseman saavuttaneet toimijat voivat olla vahvemmassa asemassa. Lähtökohtaisesti eri toimijoita ei kuitenkaan aseteta mihinkään arvojärjestykseen, mutta mikäli valmisteilla on hyvin spesifi laki, johon syvää asiantuntemusta on vain tietyillä toimijoilla, niin tällöin saatetaan kuulla ”tarkemmin” näitä tiettyjä sidosryhmiä.

Oikeusministeriön (14/2010, 132) mukaan lainvalmistelussa julkishallinnon haasteena onkin relevanttien sidosryhmien tunnistaminen, mutta myös niiden näkemysten arvottaminen. Ministeriön mukaan järjestöjen jäsenmäärä on perinteisesti ollut keskeinen taustatekijä arvioitaessa saatujen lausuntojen kattavuutta ja edustavuutta, vaikka yksittäisten kansalaisten tai pienempien toimijoiden näkemyksiä ei sovikaan unohtaa (ibid.)

V1: Kyllä kai se nyt niin on, tai siis onhan se niin, että nää pitkän linjan isot toimijat on pitkän linjan isoja toimijoita. --- ja monilla on sitten kaiken näköstä omaa tulonmuodostusta, niin kyllähän se sitten voi vähän resursseissakin näkyä.

V3: Kyllähän tietystikin varmasti valmistelija näkee sen, että kuka on asiassa sisällä. Meillä on niitä lausuntoja, joissa pystytään hyvin perustelemaan faktoilla ja faktatiedolla että miksi ei, ja sitten on vaan niitä ”mä en tykkää”. Ja toki tietysti se on ehkä inhimillistäkin, että varmaan sellanen asiantuntevuus siinä lausunnossa vaikuttaa enemmän kuin se että ”mä en tykkää”.

V5: Että mitä asiantuntevampi se toinen on ja mitä neutraalimpi se on, niin semmonen tulee varmasti helpommin hyväksyttyä.

V6: Kirjallinen lausuntokierros ehdottomasti tärkeä, mutta --- se asettaa vähän ylivertaiseen asemaan sellaiset hyvin organisoituneet toimijat, joilla on kokemusta ja osaamista esittää niitä asioita. Että jo tämmöset kansalaisryhmät, järjestöt, riippuu aika paljon sit siitä kokemuksesta lainsäädännön valmisteluun osallistumisesta, että kuinka tehokkaasti he pystyy vaikuttamaan.

V7: --- että jos vaikka vertaa saman kategorian toimijoita vaikka yrityksissä, että jos vertaat jonkun ison yrityksen lausuntoa pienen yrityksen lausuntoon, niin kyl mun mielestä lähtökohtaisesti molemmat on yhtä arvokkaita. Mut sit vaan yleensä se, kenellä on paremmat, enemmän aikaa panostaa siihen lausunnon antamiseen ja ehkä enemmän aikaa resursoida sitä seurantatyötä, niin niillä on ehkä vähän yksityiskohtaisempia lausuntoja ja ne pystyy ottaa selkeemmin kantaa johonkin asiaan. Ei tarkoituksenmukaisesti tietystikään oo idea arvottaa niitä keskenään. --- Ja jos ne suoraan liittyy asiaan. Että välillä jostain vaan lausuu, joku toimija jolla ei oo mitään, että se asia ei välttämättä vaikuta siihen millään tavalla ja sillä ei oo mitään suoraa yhteyttä siihen, niin sellaista ei ehkä aina oo niin tärkeää huomioida kuin ne, joihin se suoraan vaikuttaa. Mutta kyllä totta kai kaikki lausunnot mitä pitää aina huomioida mahdollisimman hyvin. --- Tosin tietysti pitää aina muistaa se, että ne jotka kuulemiseen vastaa niin ne ei välttämättä edusta koko yhteiskuntaa eli ei voi vaan sanoa, että ”vaikutus Suomeen on tää, koska tässä lausuttiin tällä tavalla”. Että totta kai se on usein selvää, että niihin vastaa yrityksistä ne isoimmat yritykset, koska niillä on parhaimmat resurssit seurata ministeriön asioita ja valmistella lausuntoja.

V8: Kyl se tietysti vaihtelee tilanteen mukaan. Sanotaan vaikka, että jos on sellanen järjestö, mikä on niinku hyvin keskeisesti juuri siinä asiassa, mitä valmistellaan, niin kyllä sitä enemmän kuunnellaan sellaista sidosryhmää. Se on minusta aika tapauskohtainen asia.

V9: Joo kyllä tässä on sit tietenkin ne etujärjestötkin, niinku [], niin se on tässä mukana hyvin voimakkaasti ja sehän on se, jota taas sitten valiokunta kuuntelee. Eli [] kyllä laittaa hirveen suuren painon heidän sanalleen sitten, kun on se valiokuntakuuleminen viimeistään. --- mä enemmänkin katsosin sitä, että minkälaista toimintaa sillä toimijalla on. --- onko se

vaan semmonen pienen pieni toimija pienellä alueella vai onko se laaja-alanen toimija ja vähän ehkä niitä voluumeja ja ylipäänsä ihan sitä kokonaisuutta.

V10: Että tietysti järjestöjen kautta viesti saa ehkä hieman painavamman painoarvon kuin yksittäisen kansalaisen kautta tullut viesti, koska silloin se edustaa kuitenkin useimmiten useampaa kuin sitä yhtä yksittäistä [], et siitä on isommassa ryhmässä keskusteltu. --- Kyllä se lähtee sen viestin sisällöstä, että ei mitään sellasta niinkun mustaa listaa tai valkosta listaa tai mitään sellasta sisästä järjestöjen hierarkiaa, sellasta listaa ei oo olemassa.

V11: Valitettavasti toisia kuullaan joissakin asioissa tarkemmin kuin toisia, et se on politiikkaa. Poliittikkahan on niitä etujen ja intressiristiriitojen yhteensovittamista, siellä sitten kukin poliitikko ja puolue antaa erilaisia painoarvoja erilaisille asioille. Niinku se on toisaalta hyväksyttävää, että mitään sellasta absoluuttista totuutta tämmösissä yhteiskunnallisissa asioissa ei, tai hyvin harvoin on, että voi varmaks sanoa, että asian on oltava juuri näin.

Keinäsen (2012, 140–141) valiokuntakuulemisiin keskittyvien havaintojen mukaan eniten vaikutusvaltaa valiokunnan päätöksiin on valmistelevalle ministeriön edustajilla, asiantuntijoilla, muiden ministeriöiden edustajilla ja elinkeinoelämän ja palkansaajajärjestöjen edustajilla, kun taas vähiten valtaa vaikuttaisi olevan kansalaisyhteiskunnan toimijoilla. Samanlaista erottelua ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan voida tehdä ja toki tulee huomioida, että Keinänen on keskittynyt valiokuntakuulemisiin, kun taas tässä tutkimuksessa fokus on ollut valiokuntavaihetta edeltävässä osallistumisessa. Yksi mahdollinen rajanveto toimijoiden vaikuttavuudessa tässä tutkimuksessa voitaneen tehdä yksittäisten kansalaisten ja organisaatioiden välille. Korporatismi on perinteisesti korostanut taloudellisten järjestöjen yliverstaista asemaa päätöksenteossa (ks. esim. Schmitter 1974), mutta vastaavaa havaintoa ei tehty tämän tutkimuksen puitteissa. Syynä tähän saattaa olla haastateltavien substanssiala, jossa taloudelliset etujärjestöt eivät ole keskeisimmässä roolissa.

Haastattelujen mukaan lainvalmistelijat kohdistavat joitain odotuksia osallistuneita sidosryhmiä kohtaan. Sidosryhmien odotetaan esimerkiksi tiedottavan jäsenilleen käynnissä olevasta lakihankkeesta ja niiden toivotaan myös esittävän näkökulmansa valmistelun aikana eikä vasta siinä vaiheessa, kun lausuntokierros on käynnissä. Oikeusministeriö (14/2010, 132) on arvioinutkin, että valmisteluun osallistuvat järjestöt ovat julkishallinnolle tärkeä kumppani viestien ja näkemysten kokoajina ja välittäjinä. Haastateltavien toivomus myös on, että sidosryhmien mielipiteet ja toiminta olisivat johdonmukaisia koko prosessin ajan ja että kattojärjestöt kiinnittäisivät huomiota niiden alaisten järjestöjen mielipiteiden kartoittamiseen. Eräs haastateltava pohtikin järjestöjen kykyä edustaa niiden koko jäsenistöä.

V4: Toisaalta jos nyt ajatellaan jotain [], joka edustaa niitä [], että sitte jos [] sanoo että tää on ok, nii sit tietysti ois toivottavaa, että ne [] edustamat tahot ois myös sitä mieltä, että se on ok. --- Se tietenki on joskus ongelmallista, että esim. [] on hyvin erilaisia [], joilla on

erilaisia liiketaloudellisia ja muita tavoitteita, niin miten sitten yks etujärjestö pystyy kanavoimaan niitä erilaisia intressejä, mitä jäsenkunnalla on, nii se on tietenkin vähän ongelmallista, mut se on tietysti ehkä sitte sen järjestön asia.

V5: --- mutta että jos me tiedotetaan, että nyt on tällöinen säädös, niin heidän intresseissäänhan on tiedottaa heidän omille jäsenilleen, että mitä se on syönyt ja mitä se tarkoittaa. Että semmoinen odotus nyt ainakin. Ja sitten myös mä henkilökohtaisesti odotan, että jos on osallistunut prosessiin ja ollu mahdollisuus sanoa sanansa, niin sit on musta ihan turha jälkeensä valittaa, että ”ois pitänyt”. Sit ois pitänyt sanoa siellä ajoissa.

V10: No tietysti semmoinen odotus on aina, että jos on yksi mielipide tuotu esiin valmisteluprosessissa, niin se mielipide säilyisi sitten myös sen koko hankkeen ajan ja myöskin siinä sitä toteutettaessa. Että semmoinen johdonmukaisuuden vaatimus on kai semmoinen ihan perusvaatimus. Ja se, että kun asiantuntijaan tai sidosryhmään ollaan yhteydessä, niin hän tai he tai yhdistys ajattelisi asiaa nimenomaan siltä kannalta, mitä he edustavat.

Rantala (2011, 212–218) on korostanut, että sidosryhmiin kohdistuu ”lisääntyviä odotuksia kantojen huolelliseen argumentointiin ja perusteluun sekä maltillisuuteen keskinäisen ymmärryksen saavuttamiseksi”. Tämän suuntaisia odotuksia ei kuitenkaan tämän tutkimuksen haastatteluissa noussut esiin.

Haastatteluiden mukaan lainvalmistelu on kompromissien ja konsensuksen hakemista, vaikka ajoittain se voikin olla lähes mahdotonta joissain kiistanalaisissa hankkeissa. Myös Juuti-Malmström (2011, 96) on todennut, että deliberatiivisen demokratian ihanteet eivät aina täyty lainvalmistelussa, sillä lausunnoissa esitetyt mielipiteet voivat olla hyvinkin etäällä toisistaan, jolloin konsensusta voi olla mahdotonta saavuttaa lainvalmisteluprosessissa. Konsensuksen tavoittelu lainvalmistelussa on kuitenkin odotettava löydös ottaen huomioon teoriassa esityt arviot pohjoismaisesta konsensusdemokratiasta (Arter 1999; Ansell & Gingrich 2003a; Karr 2006).

V3: Kyllä, kyllä näin, että huomaa että saattaa olla semmoinen tilanne, että samassa tilassa, ryhmässä on vaikka [] ja [], kun sitä puhutaan sitä asiaa, mietitään joka kannalta, niin kyllä siinä niinkun aika hyvin semmoinen konsensus löytyy. Aika harvoin tulee, toki on semmosiakin joissa ei löydy, joissa sitten pistetään eriävä mielipide, mutta aika usein nää on kyllä yksimielisiä nää työryhmät.

V4: Tavallaan meillähan se tietysti on se viimeinen sana, kun me se laki sitten täällä kirjoitetaan tai eduskunnalla kun se varsinaisesti säätää, siellä se viimeinen päätös tietenkin tehdään. --- mä en nyt haluis kritisoida näitä etujärjestöjä varsinaisesti, mut etujärjestöthän ajaa vaan sitä omaa asiaansa. Ja usein ne esittää asiat sillä lailla, että ne sanoo vaan sitä omaa argumentointia puoltavat asiat, --- sanoo sen niinkun niiden omien intressien mukaan. Mut sit taas täältä valtion puolelta ja ministeriön edustajana pitää niinku katkoa niitä kaikkia intressejä ja sit myös sitä yleistä intressiä.

V6: Kyl suomalaisethan on, kyl me ollaan kuitenkin periaatteessa, me ei olla kauheen riidanhakuisia. Et kyl me siinä mielessä tunnustetaan, semmosen väistämättömän edessä että

meidän pitää... tästä tulee joku sääntö, että yritetään nyt sitten tehdä semmonen, jonka kanssa kaikki pystyy jotenkuten elämään.

V8: Että tosiaan kunnioittaa myöskin toisten näkemyksiä, vaikka ne olisivat erilaisia kuin oma näkemys ja ymmärtää se, että kompromissejahan näissä tehdään. Että ei se koskaan voi mennä niin, että se menis täysin yhden ryhmän näkemysten mukaan joku asia, aina niistä haetaan kompromisseja.

V11: Et aina kaikki lopputulokset täällä on tietenki kompromisseja. --- Mä olen kyllä lähteny siitä, että just näillä aloilla, missä mä itse tätä lakia teen, niin se yhteistyö ja yhteistyöedellytysten säilyminen on niin tärkeä asia, että täytyy ikään kuin yrittää sovitella niitä intressiristiriitoja siinä työssä.

Edellä kuvattu piirtää kuvan korporatistisesta lainvalmistelusta, jossa hallinto kutsuu eri sidosryhmiä osallistumaan päätöksentekoon. Haastattelujen perusteella lainvalmistelussa näkyy myös pluralistisia piirteitä, sillä sidosryhmät saattavat jossain määrin kilpailla keskenään osallistumisesta ja vaikuttavuudesta. Eräs haastateltava nosti esiin vallan siirtymisen mahdollisuuden hallinnosta sidosryhmille, mikäli valmisteltavana on syvää asiantuntemusta vaativa asia, josta ministeriössä ei ole tarpeeksi tietämystä. Toisaalta myös korostettiin, että sidosryhmät ovat valmistelussa esittämässä näkemyksiä ja kokemuksiaan, mutta lopullinen päätösvalta säädöksen sisällöstä säilyy silti ministeriössä.

5.5. Sähköinen osallistuminen lainvalmistelussa

Verkkodemokratialla viitataan valtion ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen uusia ICT-ratkaisuja hyödyntämällä (Beetham 2005, 150–155; Macintosh 2004). Held (2006, 249–250) on esittänyt, että uuden teknologian avulla valtion on mahdollista tavoittaa kansalaisia helpommin, mutta samalla myös kansalaiset itse voivat hyödyntää näitä uusia viestintäkanavia keskinäiseen ja valtioon kohdistuvaan viestintään. Verkkosovellusten avulla voidaan myös uudelleen osallistaa niitä kansalaisia, jotka ovat passivoituneet ja tyytymättömiä perinteisiin edustuksellisen demokratian osallistumismuotoihin. (Macintosh 2004, 2; Macintosh et al. 2009a.)

Oikeusministeriön ylläpitämä lausuntopalvelu.fi oli lähes kaikille haastateltaville tuttu siinä määrin, että he olivat aiemmin kuulleet palvelusta ja olivat ehkä tutustuneetkin siihen. Kolme haastateltavaa kertoi kuulleensa palvelusta ensimmäistä kertaa vasta haastattelun kautta. Lausuntopalvelu.fi nähtiin hyödylliseksi ja tehokkaaksi tavaksi tiedottaa eri lakihankkeista yhdellä forumilla ja sen koettiin mahdollistavan lausujien joukon laajentamisen. Kiitosta sai myös yhdenmukainen lausuntorakenne, jonka lausuntopalvelu.fi voisi taata. Haasteita nähtiin lähinnä ministeriöiden tieto- ja asianhallintajärjestelmien ja lausuntopalvelu.fin järjestelmien yhteentoimivuuden välillä eikä

ylimääräistä hallinnollista työtä toivottu. Moni kuitenkin uskoi, että lausuntopalvelu.fin käyttö tulee kasvamaan lähivuosina.

V3: --- sehän on hirveen hyvä parannus, se on tosi hyvä, koska se helpottaa sitä, no ensinnäkin säästää tietysti työaikaa, ku niissä lausunnoissa on se vakiokaava, ja sit se helpottaa myöski sitä kokonaisuuden hahmottamista.

V7: --- ehkä keräis enemmän niitä lausunnonantajia. Et siinä mielessä joo vois olla tehokas. Mut sit siinä on haasteita, --- kun jos joku haluaa lähettää lausuntonsa sähköpostilla tai kirjeellä, niin meidän pitää kuitenkin vastaanottaa se lausunto, että me ei voida sanoa, että sun on pakko lausua tuolla tai sä et voi ollenkaan vaikuttaa. Nii se on sellanen käytännön haaste, et miten sit ku meille kuitenkin tulee lausuntoja sähköpostilla, niin miten sitten teknisesti saadaan niin, että ne kaikki ois samassa paikassa, että miten sen vois järkevästi tehdä. Ja sit ku lausunnot on lähtökohtaisesti julkisii ja joku saattaa lähettää lausunnon, joka saattaa sisältää liikesalaisuuksia ja siitä voi olla sit vaikka kaks eri versioo, niin miten tämmöset huomioidaan siellä. --- Sit oli jotain teknisii haasteita ja meidän pitää arkistoida asiakirjat tietyllä tavalla ministeriössä ---. Että se on ajatuksena hyvä, mutta tuli sellanen olo, että vois tulla lisää sellasii hallinnollisia askeleita, vähän niinku hallinnollista taakkaa, mikä voi hidastaa sitä varsinaista asiaa eli lausuntojen käsittelyä ja lainvalmistelua.

V8: Kyllä se hyvä on ja mä uskoisin, että se tulee kyllä kasvamaan.

V13: Joo kyl mä oon siitä kuullu, se on ihan hyvä tapa kuulla laajaa, vois sanoa et laajaa porukkaa, laajemmin ihmisii siinä. Mut se mikä käsitys on muotoutunu ittelle näistä kollegojen keskusteluista, että siellä on sitte se puolet saattaa tulla sellasta ihmisten tajunnanvirtaa.

V14: Tota mun täytyy sanoa, että en oo kokeillu. Just ku printtasin ja katoin näitä kysymyksiä, niin mä säntäsin jonku huoneeseen, että ”ei vitsit, ooksä käyttäny tätä?” ---- Ton funktio ehkä voi olla se, kun me laitetaan näitä nyt lausunnoille, niin nehän on nettisivuilla, et siinä lukee, että ”nyt lausunnolla” ja joku voi sieltä kattoo sen. Niin me aina sanotaan sitä joka paikassa, ku ihmisillä on joskus sellanen väärä luulo, et ne aattelee, että kun se on lausunnolla, sit se on lähetetty joilleki tietyille tahoille, nii sit siitä ei kukaan muu voi lausua. Nii mä aattelen, et jos ihmiset oppis, ku nythän se tietenki on hankalaa, jos sä menet eri sivustoilla, niin jos ois joku paikka, mikä ois sit helpompi, sit porukat oppis kattomaan, et mitä nyt on lausunnoilla, niin se vois auttaa siinä. Et ku tosi asiahan on se, et se prosessi menee silleen, että meille on ihan yks hailee, että kelle se on menny, ku ne tulee ja ne käsitellään ihan samalla lailla, et sitä me aina korostetaan, et ne ei oo missään eri pinossa eikä niitä laiteta eri tilastoon eikä mitenkään muutenkaan. Et sikäli voi aatella, että toi ois taas yksi väylä siinä. Ja sitten ihan näiden lausuntojen tekniseen käsittelyyn liittyy edelleenki paljon ongelmia silleen, että miten se voisi vielä paremmin mennä ja helpompaa olla.

Sähköisten osallistamismuotojen taustalla on yleensä ajatus osallistuvien toimijoiden joukon laajentamisesta. Machintosh (2004) puhuu verkko-osallistumisesta (*e-participation*), jonka tavoitteena on saavuttaa laajempi yleisö, tukea perinteistä osallistumista uusin sovelluksin ja työkaluin, tarjota tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa ja tukea hallinnon ja laajemman yleisön välistä deliberaatiota. Teknologian avulla voidaan myös taata avoin ja läpinäkyvä

päätöksentekoprosessi, mikäli eri työvaiheet altistetaan julkisuudelle. (Macintosh 2004, 1-2.) Tässä suhteessa lausuntopalvelu.fi voi haastatteluiden perusteella toimia hyvänä osallistamiskeinona, sillä se kerää eri ministeriöiden ajankohtaisia säädöshankkeita yhteen ja on lisäksi avoin kaikille sekä tukee perinteisempiä osallistumismuotoja.

Tyypillisimmin lainvalmistelusta tiedottamisessa hyödynnetään ministeriön nettisivuja, tiedotteita ja ministeriöiden hanketietopalvelua⁴ (entinen HARE). Haastattelijat eivät olleet itse hyödyntäneet kovinkaan paljon erilaisia uusia sähköisiä viestintätyökaluja tai -alustoja lainvalmistelussa, mutta he kertoivat kollegoidensa ja muiden ministeriöiden käyttämistä välineistä. Kaksi haastateltavaa mainitsi verkkoon perustettavat keskustelualustat (esim. otakantaa.fi), joilla virkamies voi käydä keskustelua sidosryhmien kanssa. Joskus myös työryhmän työskentelyn tukemiseksi voidaan luoda sähköinen työalusta. Muutama mainitsi erilaiset kyselyt, joilla sidosryhmien mielipiteitä pystyy kartoittamaan. Myös sidosryhmien etäosallistumisen mahdollistavat suorat stream-lähetykset nousivat esille keskusteluissa. Uudenlaisten viestintävälineiden, kuten Twitterin, viestiseinän ja Facebookin käyttö oli haastateltavien osalta melko vähäistä. Osa valmistelijoista arveli niiden käytön olevan sukupolvikysymys, mutta uskoi niiden kuitenkin yleistyvän tulevien vuosien aikana.

V1: Ainaki toi webropol-kysely --- väittämiä tai kysymyksiä ja vastausmahdollisuuksia eri asteikoilla ja sitte toisaalta avoimia vastauslaatikoita ---.

V5: Mä oon itte joskus vastannu joihinki semmisiin kyselyihin, mikkä menee jollekki nettialustalle ja jotenki musta ne tuntuu, kun olen tämmönen vähän vanhanaikanen ihminen, niin musta ne tuntuu helposti vähän semmosilta persoonattomilta, että ne hukkuu jonnekin, ne menee jonnekin postilaatikkoon ja ne lukee joku joskus jos lukee. Että mä itte koen ne vähän liian anonyymeina.

V6: Meillä oli siellä verkkokamera eli meillä oli koko ajan suora videoyhteys, meillä on videotallenteet sivuilla nähtävillä ja sitten meillä oli lisäksi vielä viestiseinämahdollisuus eli myös etäyhteyden päässä olevat saatto viestiseinälle kirjoittaa kysymyksiä samoin kuin paikalla olijat saatto esittää viestiseinän kautta kysymyksiä myös nimettömästi. --- ne voi tulla nimettömästi, jolloin rohkeammin esitetään kysymyksiä eikä haluta leimautua välttämättä sen oman etujärjestönsä tai oman toimijaryhmänsä edustajana jonkun tietyn kysymyksen taakse, se oli meistä hyvä.

V8: Onhan tää otakantaa.fi on tietysti tää yleinen, mutta se ei oo kovin semmosta jäsentynyttä se keskustelu siellä. --- Ja sit on tietysti näitä niinku työryhmän sisäisiä, perustetaan joku työskentelypohja jonnekin. Niin sellasia on kyllä käytössä.

V9: Ja nykypäivänä, sen takia mä hämmästyinkin, että joku oli käyny näitä ihan oikeesti kattomassa tuolla HARE:ssa, mutta se on varmaan kans muuttunu tän some-maailman

⁴ <http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>

myötä, että on paljon ihmisiä, jotka seuraa ihan up-to-date koko ajan kaikkea. Eli ne hirveen helpolla laittaa twiiteissä jotain, jos ne löytää jotain ja sehän leviää silloin ihan ”whuuu” eli se on tunnis levinny ties minne. Että se reagointitapa on nykyään erilainen.

V10: Mä luulen, että se on vähän ikäliitännäinen (naurahtaa) tai niinkun IT-tietotaitoliitännäinen asia, että meitä on paremmin tietoteknisiä välineitä osaavia ja sitten on vähän huonommin niitä osaavia.

V12: --- kyllähän yleisesti ottaen sidosryhmäkontaktipintaan tietenki liittyy siis meidän verkkosivut ja muut, joita pitää päivittää, sinne laittaa aina lausunnot ja kaikki hankkeet, mitä on meneillään. --- Että verkkosivuja me yritetään kyllä päivittää, että siinä näkyy se, että mitä on meneillään. Sittenhän on ollu tää HARE-järjestelmä, joka meni kai uusiksi jo, mä en oikein tiedä missä vaiheessa se menee, koska nää systeemit muuttuu niin kovaa vauhtia koko ajan.

Havainnot ovat linjassa Demirbasin (2013, 41–42, 80) tutkimuksen kanssa, jossa myös todettiin, että osa virkamiehistä ei välttämättä ole vielä omaksunut erilaisia osallistumismuotoja osaksi omaa työtä eikä uusia välineitä vielä osata tai haluta hyödyntää omassa työssä. Demirbas (2013, 74) on myös havainnut, että virkamiesten taidot eivät yleisellä tasolla vastaa verkko-osallistumisen asettamia vaatimuksia, minkä vuoksi sähköisten osallistumismuotojen jalkauttaminen valtionhallintoon etenee verrattain hitaasti. Osa haastateltavista koki, että ministeriössä kannustetaan käyttämään erilaisia sähköisiä työkaluja ja niistä voi olla myös koulutusta saatavilla. Osa taas arveli, että erilaisten sähköisten ja verkkosovellusten käyttäminen on kiinni lainvalmistelijan omasta aktiivisuudesta.

V1: No ainakin itselleni tässä yhteydessä suositeltiin, ja toisaalta aikataulu oli niin tiukka, että varmaan ihan puhtaasti perinteistä kirjallinen lausunto -tyyppistä juttua ei ois oikein ehtiny tehäkään.

V3: Jossain määrin joo, mutta ei se varmaan niinkun, ehkä tää nyt ei oo ihan tosiaan semmonen chattitalo, että pikkuhiljaa. Kyllähän on virkamiehille sanottu, että pitääkö blogia ja tän tyyppistä on niinku herätelty, mutta ehkä siinä ehkä tarvitaan jonkinmoinen sukupolvenvaihdos, että se lähtee luontevasti toimimaan.

V8: Kyllä mä uskoisin, että tossa lainvalmistelijan peruskoulutuksessa niin kyl siellä varmaan verkkotyökaluja nykyään käydään läpi, että siitä on aika paljon aikaa kun itse on siellä viimeksi käynny.

V13: Kyllä siellä varmaan on sitä kannustusta ja kyllähän lainvalmistelijoita koulutetaan, koulutustilaisuuksia järjestetään säännöllisin väliajoin. Mä en muista, oonko mä siinä lausuntopalaute.fi-koulutuksessa ollu. Mut kyl sellasiiki muistaakseni on.

Haastattelut antavat siis varsin hajanaisen käsityksen ministeriöiden sähköisten osallistamismenetelmien hyödyntämisestä. Vaikka tämän tutkimuksen pohjalta ei voidakaan tehdä yleistyksiä, ne vastaavat silti aiemmin esitettyjä arvioita lainvalmistelukäytäntöjen hajanaisuudesta

(OM 14/2010, 130) ja eroista virkamiesten sähköisissä viestintätaitoissa (Demirbas 2013, 66–74; OM 14/2010, 121).

Haastateltavat kokivat, että erilaisten digitaalisten viestintäkanavien kautta on mahdollista osallistaa uudenlaisia toimijoita lainvalmisteluun. Moni nosti esiin erityisesti nuoremmat sukupolvet, joille sähköisten sovellusten käyttö on arkipäivää ja jotka voivat kokea verkon kautta tapahtuvan viestimisen luontevampana verrattuna vaikkapa perinteisen lausunnon kirjoittamiseen. Sähköisten työkalujen voi haastateltavien mukaan ajatella madaltavan kynnystä osallistua. Myös Demirbas (2013, 47–48) on tehnyt vastaavan havainnon omassa tutkimuksessaan, jossa haastatellut virkamiehet näkivät uudet (sähköiset) osallistumistavat edustuksellista demokratiaa tukevinä, vaikkakin joitain epäilyksiä nousikin esiin.

Eräs haastateltava korosti, että tarjonnan tulee vastata kysyntää: monimuotoisilla viestintätavoilla ei ole arvoa, mikäli kansalaiset eivät koe niitä omikseen. Lainvalmistelua koskevaa viestintää ja siihen osallistamista suunniteltaessa tulisikin muistaa, että kansalaisten tietotekniset ja viestinnälliset taidot ja valmiudet vaihtelevat suuresti. Myös oikeusministeriö (OM 14/2010, 109–117) on tunnistanut erääksi verkkodemokratian mahdolliseksi riskiksi sen, että uusia sähköisiä osallistumismuotoja ei oteta luontevaksi osaksi sidosryhmien vaikutus- ja osallistamiskeinoja. On esitetty, että sekä kansalaisten että politiikkojen ja hallinnon edustajien täytyy olla sitoutuneita käyttämään verkkodemokratian tarjoamia työkaluja, jotta niillä olisi todellisuudessa jotain merkitystä (Euroopan neuvosto 2009, 10; ks. myös Macintosh et al. 2009a, 7).

V1: Kyllä toi nyt on varmaan vähän silleen, että mitä perinteisemmästä toimijasta on kysymys, niin sen hankalampi tommonen, vaikka sinne miten vois ite kirjottaa, että ”kiitämme mahdollisuudesta lausua tästä ja tästä”, niin siitä huolimatta, kyllä monilla voi tulla vähän semmonen, joku voi kokea jopa niinku loukkaavana sen, että minkä takia tällasella jollain helvetin nettikaavakkeella. --- Et toki tietysti osa, jos mietitään ihan kansalaisia, niin se osa, joka ei ylipäänsä nettiä käytä, niin on toki sitten näistä ulkopuolella.

V5: Vois siinä verkon kautta saada sitä tavoitettavuutta vähän laajemmaksi tai ainakin sen mahdollisuuden siihen. --- Mikäli niitä nyt otetaan käyttöön laajemmin, niin se vaatii sitä, että on jonkunnäköstä koulutusta sekä niille, jotka laittaa sinne menemään niitä lausuntopyyntöjä että myös sitten, niiden täytyy olla niin helppokäyttöisiä, että myös se vastaaja tietää mitä se siellä tekee, mitä siltä odotetaan. Että jonkinlaista koulutusta siihen tarttis olla. Ja sitten siinäkin, niinku kaikissa näissä uusien laitteiden ja härpäkkeiden markkinoinnissa täytyy keskittyä siihen, että mitä hyötyä tästä sinulle on, miten se sinun elämäsi helpottaa jos käytät tätä.

V6: Nimenomaan kun se on kuitenkin aika helppo kun netissä tulee joku kysely, jos miettii ihan vaan sitä, että kuinka paljon helpompi sitä on klikata ”joo” ja ”ei”, ”vastaatko kyselyymme”. Sen sijaan, että todella pitäis ruveta valmistelevaan virallista lausuntoa. Mä

luulen, että se madaltaa kynnystä noi sähköiset työkalut ja sitä kautta se voi houkutella uusia lausujia.

V8: Kyllä se on ehkä hiukan erilainen joukko, joka siellä keskustelee. Ehkä se keskustelukin on sitten hiukan erilaista kuitenkin. Ainakin siinä on minusta sellanen sukupolviero, että nuoret ihmiset ovat tottuneet siihen, että asiat tehdään verkossa ja että muuta tapaa ei olekaan. --- Kyllähän se muuttuu yhteiskunta kovaa vauhtia.

V9: Se on varmaan eri joukkoa, ku nytki seuraa, niin on tosiaan ihmisiä niin laidasta toiseen, että kaikki ei oo vielä älypuhelinmaailmassa, kaikki ei suinkaan twiittaa, ei käytä facebookkia, puhumattakaan snapchatista ja muista tämmösistä hauskoista, nuoriso elää ihan jatkuvasti siinä maailmassa. Ne on koko ajan online. Ja sit vanhempi polvi ei välttämättä ole. Et tietokone nyt on kaikkialla jo, ja älypuhelin se aika monissa se on, mutta sitten vielä, että miten niitä viestimiä käytetään, niin siinä varmaan on vielä opeteltavaa. Et ei se ehkä auta sitten, vaikka tehdään kuinka hieno järjestelmä, jos ne kansalaiset ei sitten pysty vastaavasti olemaan siellä. Varmaan aktiivisimmat pystyy nykypäivänä mihin vaan ja on jo aikaansa edellä ties missä ja ministeriöt seuraa perässä.

V12: --- kyl mä luulen, että jos ois tämmösiä lausuntopyyntöjä, joihin pystys sähköisesti vastaamaan, niin kyl se varmasti aktivois tiettyjä, esim. --- just tää nuoriso, nii saattas kyllä eri tavalla kiinnostaa ja käynnistää keskustelua nuorison piirissä. --- Kyl musta tuntuu, että tällä puolella edelleen tehokkainta on se kasvatusten toimiminen kyl sitten loppujen lopuksi. Että rautalangasta väännetään, että pystytään samanaikaisesti kyselemään ja keskustelemaan, semmosta vuorovaikutusta.

Haastatteluissa nousivat esiin myös sähköisten työkalujen käytön yleistymisen negatiiviset vaikutukset, sillä ”ei-diginatiivit” voivat jäädä uudenlaisen vaikuttamisen ulkopuolelle ja järjestelmien yhteentoimivuushaasteista johtuen lausuntojen käsittely voi monimutkaistua. Jotkut haastateltavat korostivatkin, että mikäli uusia työkaluja halutaan jatkossa käyttää yhä enemmän, olisi olennaista kiinnittää huomiota sekä kansalaisten että valmistelijoiden kouluttamiseen. Myös Demirbas (2013, 41–42, 80) on korostanut, että uudet sähköiset osallistumistavat eivät välttämättä tuo merkittävää lisäarvoa kansalaisten osallistumiselle, mikäli niitä ei aktiivisesti opetella hyödyntämään.

V1: Kyllä se lähtökohtaisesti nyt sitte varmastikin laajentaa joka tapauksessa tätä lausujien joukkoa. Että vaikka sinänsä lähetettäs lausuntopyyntö tietyille toimijoille, nii sitte näissä erilaisissa verkkotyökaluissa se kynnys on kuitenkin sitten niin paljon matalampi, että sinne voi sitte muutki tahot käydä sanasensa sanomassa.

V2: --- näen suuren potentiaalin (*uusissa sähköisissä osallistamismuodoissa*) nimenomaan laajojen kuulemisten järjestämisessä mahdollisimman tehokkaasti.

V3: --- avaahan se isot mahdollisuudet ja siihen sitä varmaan on mentäväkin. Tosin täytyy aina muistaa, että pitää pitää myös mahdollisuus vähän vanhakantasempaankin osallistumiseen varsinkin kansalaisten osalta, koska viranomaisilla ja järjestöillä ja sidosryhmillä totta kai on pelit ja vehkeet, mutta sitten osallistuminen ei saa olla myöskään välineosallistumista, ei saa niinku jyrätä sillai alleen niitä, joilla ei oo välineitä.

V6: Ne helpottaa hallinnoimista, mitä helppokäyttösemmiksi ne tulee niin sitä paremmin ne helpottaa sitä hallinnointia. Ja mä uskoisin että ne myös ohjaa niitä kommentteja eli tavallaan juuri se, että jos sulla on se yksittäinen pykälä, jossa pyydetään onko muutosehdotusta, mitkä on perustelut ja näin, niin se ohjaa, se konkretisoi sitä että mitä asioita sä voit siihen sanoa. Sen sijaan, että sä siihen valkoselle paperille rupeat kirjottamaan tai siniselle ruudulle rupeat kirjottamaan.

V7: No mä luulen kyllä, että se on tehnyt siitä vähän sellasta avoimempaa ja ehkä tavallaan tehokkaampaa. Mut sit tietysti niitä ääniä mitä pitää kuulla on sit enemmän, et se voi olla myös haastavampaa. Mut ainaki se avoimuus on semmonen hyvä puoli. Ja sit on just semmosta monialustaista, että se tavoitettavuus on sillä tavalla parempi.

V8: Ei varmaan kasvokkain keskustelu, ei verkkokeskustelu koskaan kaikkea sitä informaatiota sisällä, mitä fyysinen kokous. Mutta siinä on sitten taas puolensa, että toisaalta verkkotyökalujen kautta on helppo tehdä jotakin asioita, että sinne on helppo ladata tiedostoja, joissa voi sitten perusteellisemminkin esim. omia näkökantoja selittää ja käydä läpi ja näin pois päin.

V9: --- se ei auta jos 'me' kehitetään jotain sähköistä, mut siellä toisessa päässä niiden toimijoiden ja kansalaisten pitäis olla samoilla linjoilla.

V10: Kuinka paljon sieltä saadaan sitten semmosta eksaktia tietoa tai asiantuntemusta vaativaa tietoa, riippuu sitten täysin hankkeesta. Mutta on ihan hyvä tunnustella väestön tuntemuksia ---. Ja kuitenkin riippuen teemasta sieltä voi saada niitä käytännön kokemuksia ja käytännön tarpeita, jotka ei ehkä muuten tulisi ilmi. Että kyllä, kyllä ne ovat tulleet selvästikin jäädäkseen. Mutta että kuinka monta eri tapaa näiden keräämiseen tarvitaan, niin mä itse katsosin, että jos olisin kansalainen ja haluaisin jatkuvasti olla aktiivinen ja ottaa kantaa eri asioihin niin musta se olisi helpompaa käydä aina säännöllisin väliajoin katsomassa, että mitäs siellä otakantaa-sivustolla tällä hetkellä on vireillä. Kuin se, että mun pitäis kovin monessa formaatissa vai verkkosivulla käydä katsomassa, että mihin minä haluaisin ottaa kantaa. Ehkä en ole, en edusta tätä kaikkein parhaiten verkkomaailmassa liikkuvaa väestönosaa, että tämä on ehkä vähän vanhakantainen ajatus.

Tiivistäen voi sanoa, että haastateltavien mukaan sähköisten työkalujen ja digitaalisten viestintäkeinojen avulla lainvalmistelun avoimuus voi parantua, osallistujien joukko laajentua ja lausuntojen käsittely ja sidosryhmäyhteydenpito helpottua. Vastaavan havainnon on tehnyt myös Demirbas (2013, 77), jonka tutkimukseen osallistuneet virkamiehet arvioivat, että verkko-osallistuminen myötävaikuttaa tiedon löydettävyyteen, osallistumisen laajuuteen, valmistelun laatuun ja pitkän aikavälin säästöihin. Haastatteluissa tuotiin myös esille ikäpolvikysymykset sähköisten osallistamismuotojen käytössä ja suunnittelussa.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on pyritty selvittämään, noudattaako suomalainen lainvalmistelu osallistavan demokratian ihanteita. Huomiota on kiinnitetty myös valmistelun deliberatiivisiin ja korporatistisiin piirteisiin. Lisäksi on tarkasteltu uusien sähköisten osallistumismuotojen hyödyntämistä tämän päivän lainvalmistelussa. Tässä luvussa esitetään tutkimuksen keskeisimmät havainnot ja vastataan tutkimuskysymyksiin. Lisäksi pohditaan mahdollisia keinoja lainvalmistelun osallistavien piirteiden vahvistamiseksi. Luvun lopussa arvioidaan tutkimuksen onnistumista ja tehdään katsaus tuleviin tutkimuskohteisiin.

6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot ja tutkimuskysymyksiin vastaaminen

Osallistava demokratia

Lukujen 2 ja 3 perusteella voidaan todeta, että lainvalmistelun sidosryhmäkuulemisen hyödyt tiedostetaan teoriatasolla. Suomalaista lainvalmistelua kehittämällä (ks. Ervasti & Tala 1996; OM 1996, 111–112; OM 18/2010) on pyritty edistämään avointa ja demokraattista lainvalmistelua ja sidosryhmien näkemysten kanavoitumista valmisteluun. Tämän tutkielman päätutkimuskysymyksenä on ollut käytännössä selvittää, **toteuttaako suomalainen lainvalmisteluprosessi osallistavan demokratian ihanteita**. Lukujen 5.1. ja 5.2. tulosten pohjalta voi oikeutetusti väittää, että haastatteluiden osalta suomalainen lainvalmistelu on hyvinkin osallistavaa ja lainvalmistelijat näkevät sidosryhmien roolin merkityksellisenä erityisesti valmistelun tietopohjan laajentamisessa ja käytännön haasteiden kuvaamisessa. Onkin arvioitu, että kansalaisten osallistaminen parantaa poliittisen suunnittelun laatua ja eri politiikkojen implementointia (Dalton et al. 2003a, 3; ks. myös Ervasti & Tala 1996, 143, 197).

Haastatteluiden perusteella voi sanoa, että käytännöt osallistaa sidosryhmiä lainvalmistelussa ovat hyvin vaihtelevia (ks. myös Huuska 1968). Perinteisempien osallistamiskeinojen (kuulemistilaisuus, lausuntokierros) lisäksi valmistelussa voidaan hyödyntää neuvottelukuntia, sähköpostilistoja, sidosryhmätilaisuuksia ja epävirallisempia tapaamisia sidosryhmien kanssa. Suhtautuminen lausuntokierroksiin jakoi haastateltavia, sillä vaikka niitä pidettiin olennaisena ja tärkeänä osana avointa lainvalmistelua, osan mielestä ne ovat raskaita eikä niillä välttämättä enää ole mahdollista vaikuttaa säädöstekstin sisältöön. Komiteatyypisten laajapohjaisten valmisteluelinten käytön koettiin vähentyneen ja virkamiesvalmistelun lisääntyneen, vaikka edelleenkin työryhmiä

hyödynnetään lainvalmistelussa. Schumpeter rajoittaisi kansalaisten poliittisen osallistumisen keskusteluun ja satunnaiseen äänestämiseen, sillä kansalaisten laajempi 'sekaantuminen' politiikkaan tekisi päätöksenteosta tehotonta (Held 2006, 150). Tämän suuntaista signaalia tulikin esiin joissain haastatteluissa, joissa koettiin työryhmämuotoinen lainvalmistelu tehottomaksi ja hitaaksi tavaksi edistää asioita.

Lausuntomenettelyn toimivuutta tiedusteltaessa haastateltavien näkemykset jakautuivat. Osa mielestä lausunnot tulevat liian myöhäisessä vaiheessa eikä niissä välttämättä toivotakaan tulevan enää esiin uutta tietoa, jota valmistelun aikana ei olisi otettu huomioon. Osa taas koki, että lausuntovaiheen suhteellisen valmis esitysteksti mahdollistaa selkeiden mielipiteiden muodostamisen, jolloin hankkeen kommentointi voi olla hyödyllisempää verrattuna esivalmisteluvaiheen näkemyksien esittämiseen.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa, mutta laajoissa säädöshankkeissa lausuntoajan tulisi olla vähintään kahdeksan viikkoa (VNK 2016b). Joissain tämän tutkimuksen haastatteluissa nousi esille lausuntoaikojen ongelmallisuus, sillä hankkeet ovat hyvin erilaisia sisällöltään ja laajuudeltaan, jolloin yhden toimintamallin voi olla vaikea sopia kaikkiin eri tilanteisiin. On kuitenkin huomioitava ohjeiden lainvalmistelua harmonisoiva vaikutus, mitä voidaan pitää tavoiteltavana.

Erityisen tärkeänä haastatteluissa pidettiin aikaisen vaiheen vaikuttamista, mitä myös kirjallisuudessa (Vording & Gribnau 2009; Pakarinen 2011) on korostettu. Säädösvalmistelun kuulemisohjeiden (VNK 2016b) mukaan sidosryhmien ja kansalaisten kuuleminen tulisikin toteuttaa niissä valmisteluvaiheissa, joissa nämä toimijat voivat ”tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan”. Sidosryhmien todellisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi olisi kuitenkin tärkeää osallistaa näitä toimijoita jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lähes jokaisessa lainvalmisteluhankkeessa varsinkin silloin, kun käsiteltävä asia koskee juuri heidän toimialaansa. Lainvalmistelua kehystävien ohjeiden epämääräisyys voi kuitenkin lisätä ministeriöiden lainvalmistelukäytäntöjen hajanaisuutta, mikä näkyi myös tämä tutkimuksen tuloksissa.

EU-tason lainvalmisteluun liittyen Tala (2007, 5-6) on nostanut esiin varhaisen vaiheen vaikuttamisen. Myös Hyvärinen (2007) on nostanut esiin EU-vaikuttamiseen liittyviä näkökohtia korostaen verkostoitumisen ja monitasoisen ja riittävän aikaisen vaikuttamisen merkitystä. Suomen kantojen tulisi olla myös yhdenmukaisia, mikä edellyttäisi laajempaa ja kattavampaa kansallista

koordinaatiota. (Mt, 56–57.) Talan ja Hyvärisen näkemysten mukaisesti joissain haastatteluissa nousikin esiin mahdollisimman varhaisen vaiheen vaikuttamisen merkitys kansallisen tason lisäksi myös EU-lainsäädännössä. Myös EU-säädännön parissa työskentelevät haastateltavat kokivat, että on hankalaa saada sidosryhmiä kiinnostumaan EU-tason säännösvalmistelusta, jolloin Suomen rooli voi pahimmassa tapauksessa jäädä pitkälti reaktiiviseksi (ks. myös Hyvärinen 2007, 63–64).

Haasteeksi nähtiin yksittäisten kansalaisten tai uusien ja pienempien toimijoiden osallistaminen, sillä vaikka tarjolla on useita osallistumiskeinoja (kuulemistilaisuudet, vastuullisen valmistelijan yhteystietojen julkisuus, lausuntokierrokset), niitä ei kuitenkaan tasapuolisesti hyödynnetä. Osallistava demokratia edellyttää ihmisten mahdollisuutta osallistua heitä itseään koskevaan päätöksentekoon (Barber 1984, 151–152; Beitz 1989; Ansellin & Gingrich 2003b, 176; OM 20/2007) ja kansalaisten sitoutumista osallistumiseen (Barber 1984). Osallistava demokratia nojaa osittain suoraan osallistumiseen poliittisiin päätöksentekoprosesseihin esimerkiksi kansalaisaloitteiden, kansanedustajiin kohdistuneiden yhteydenottojen tai työryhmäosallistumisen muodossa (OM 14/2010, 30–31). Vaikuttaakin siltä, että ihmisillä kyllä on mahdollisuus osallistua, mutta he eivät kuitenkaan ole sitoutuneita siihen. Kansalaisten passiivisuus poliittista osallistumista kohtaan on herättänyt laajemminkin kysymyksiä edustuksellisen demokratian kontekstissa ja näyttää siltä, että pohdinta on relevanttia myös lainvalmistelusta puhuttaessa.

Osallistuvien toimijoiden välillä onkin suurta vaihtelua niiden vaikuttamistaidoissa – hyvin järjestäytyneiden ja isojen etujärjestöjen, yhdistysten ja liittojen koettiin tuntevan hyvin erilaisia vaikuttamisen tapoja, joita ne myös aktiivisesti hyödyntävät. Vähemmistöjen kohdalla osallistaminen kohdistuu yleensä näitä ryhmiä edustaviin järjestöihin. Kokonaisuudessaan yksittäisten kansalaisten osallistuminen lainvalmisteluun on haastatteluiden perusteella suhteellisen harvinaista ja heidän näkemykset kanavoituvat valmisteluun pääasiassa eri organisaatioiden kautta.

Lainvalmistelijoille järjestetään koulutuksia ja he käyttävät apunaan erilaisia lainvalmisteluoppaita (OM 18/2010, OM 59/2015, Ervasti & Tala 1996, 179), minkä lisäksi kollegoilla on suuri merkitys käytännön perehdyttämisessä. Koulutusten ja oppaiden käytännön merkitys vaikuttaisi kuitenkin vaihtelevan, sillä osa koki ne hyödyllisinä, kun taas osa moitti niitä riittämättömiksi. Monet haastateltavat kuitenkin kokivat, että lainsäädännön vaikutuksiin on alettu viime vuosina kiinnittää yhä enemmän huomiota. Tässä suhteessa tähän pyrkivien ohjeistusten voidaan katsoa onnistuneen.

Nykypäivänä kiire ja resurssien puute leimaavat lainvalmistelua, minkä koettiin heikentävän sen laatua. Usein lainvalmistelua tehdään kiireellä ja yhdellä virkamiehellä voi olla käynnissä

samanaikaisesti useampi hanke. Tätä voidaan pitää huolestuttavana löydöksenä, sillä kuten edellä on esitetty, lainvalmistelun laatua on pyritty kehittämään lukuisin eri valtionhallinnon ohjelmin ja toimin. Vaikuttaa siis siltä, että tällä saralla on vielä paljon tehtävää ja käytännössä tulisikin pohtia, kenen vastuulla lainvalmistelun laadun kehittäminen Suomessa todella on. Kiinnostavaa onkin, että perustuslakivaliokunta kritisoi suomalaista säädösvalmistelua jo 1980- ja 1990-luvuilla ja arvioi tuolloin, että lainvalmistelun laadun heikentymiseen ovat vaikuttaneet ministeriöiden suhtautuminen lainvalmisteluun ja tiukat aikataulut. Kiire voi usein johtaa nopeaan valmisteluun, jossa sidosryhmien osallistaminen voi jäädä hyvinkin vähälle huomiolle. (Ervasti & Tala 1996, 183–184.)

Osallistumisessa ja vaikuttamisessa keskeiseen rooliin nousevat argumenttien perustelut. Koska hallitusohjelmalla on merkittävä rooli lainvalmistelun kehystäjänä, poliittisten tavoitteiden suuntaiset argumentit yleensä menestyvät. Tämä suuntaakin huomion sidosryhmien hallitusohjelmavaikuttamiseen, jolla voidaan vaikuttaa pidemmän ajan yhteiskuntakehitykseen. Kirjallisuudessa on esitetty, että demokratiassa hallinnon tulisi olla läpinäkyvää ja responsiivista kansalaisten toiveisiin nähden (Cain et al. 2003; Ansell & Gingrich 2003b). Lainvalmistelun läpinäkyvyys voidaan toteuttaa julkisten lausuntopyyntöjen ja avointen työryhmäasiakirjojen kautta, mutta valmistelun responsiivisuus herättää kysymyksiä. Toisaalta haastateltavat korostivat, että sidosryhmillä todella on mahdollisuus vaikuttaa säädöstekstin muotoiluun, mutta samalla korostettiin hallitusohjelman ja EU:n luomia rajoitteita, jotka voivat estää kaikkien käytettävissä olevien vaihtoehtojen hyödyntämisen (ks. myös Kyntäjä & Laitinen 1983, 213; Jyränki 2003, 328–330; Tala 2002, 106; Keränen 2014, 61–62). Pateman (1970, 69) onkin puhunut näennäisestä osallistumisesta, jossa ihmisille luodaan tunne osallistumisesta, vaikka todellisuudessa suurimmat päätökset ovat jo ennalta määriteltynä. Pahimmassa tapauksessa lainvalmistelu voi typistyä näennäiseksi sidosryhmien osallistumiseksi, jos ylhäältä tulevat kehykset ovat liian tiukkoja. Tällöin lainvalmistelun ja lopullisten säädösten laatu voi kärsiä, jos olennaisia näkemyksiä ja huomioita ei voida täysimääräisesti sisällyttää säädökseen.

Ervasti ja Tala (1996, 16) nostavat mielenkiintoisesti virkamiehet keskeisiksi toimija- ja asiantuntijatahoiksi lainvalmistelussa ja arvioivat, että lainvalmistelun tarpeet, tavoitteet ja peruslinjaukset muotoutuvat tosiasiassa virkamiesten ja valtakunnallisesti keskeisessä asemassa olevien sidosryhmien välisessä kanssakäymisessä eivätkä niinkään poliittisten linjausten tai poliittisen ohjauksen kautta. Ministereillä on vahva asema säännösten tavoitteiden ja suuntaviivojen osalta, mutta virkamiehillä voi olla yliverstaista asiantuntemusta ja laajat verkostot hyödynnettävissään. Virkamiesten urien jatkuvuus mahdollistaa myös pidemmän aikavälin

tarkastelun ja tietämyksen karttumisen. (Ervasti & Tala 1996, 149–150.) Tämän tutkimuksen haastattelut eivät kuitenkaan tue väitettä politiikan vähäisestä merkityksestä lainvalmistelussa, sillä monessa haastattelussa korostettiin erityisesti hallitusohjelmakirjausten ja poliittisten tavoitteiden roolia lainvalmistelun kehystäjinä. Myös EU ja kansainväliset sopimukset heijastuvat lainvalmisteluun kaventaen käytettävissä olevia vaihtoehtoja ja tavoitteita.

Deliberatiivinen lainvalmistelu

Tutkielmassa on pyritty selvittämään, **liittyykö suomalaiseen lainvalmisteluun deliberaatiota eri osapuolten kesken**. Deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukaan demokratian tärkeimmät ominaisuudet ovat päätöksentekoa edeltävät julkinen keskustelu ja harkinta, jossa mielipiteitä puntaroidaan niiden faktapohjaisuuden perusteella. Deliberatiivinen demokratiateoria korostaa, että kansalaisten preferenssit voivat muuttua keskustelun kuluessa, sillä tavoitteena on löytää poliittisiin päätöksiin sellaiset perustelut, jotka ovat kaikkien osapuolten hyväksyttävissä. Deliberatiiviseen demokratiaan kuuluu olennaisesti myös kaikkien päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden osallistaminen itse päätöksentekoprosessiin (Elstub 2006, 303; Ansell & Gingrich 2003b, 179). Deliberaation avulla kansalaiset voivat siis oppia arvioimaan ja punnitsemaan toistensa mielipiteitä ja pohtimaan myös omien mielipiteiden pitävyyttä (ks. esim. Dryzek 2000, 1).

Luvun 5.3. tulosten valossa ei kuitenkaan voida antaa täysin yksiselitteistä vastausta lainvalmistelun deliberaatioon liittyen. Joskus sidosryhmien kilpailuasetelmat voivat johtaa siihen, etteivät ne haluakaan löytää yhteistä maaperää muiden osallistuvien sidosryhmien kanssa. Toisinaan voi taas käydä niin, että tutustuessaan faktoihin tai kuullessaan toisten näkemyksiä ja perusteluita sidosryhmien mielipiteet voivat lähentyä lainvalmistelun aikana. Tämä havainto vastaa deliberatiivisen demokratian käsitystä kansalaisten preferenssien muuttumisesta keskustelun kuluessa ja parhaiden perusteluiden menestymisestä (Setälä 2003; Held 2006; Öberg 2002, 455–456). Teorian mukaan keskustellessaan eri vaihtoehtoista kansalaiset oppivat ja harkitsevat sekä mahdollisesti uudelleenmuotoilevat mielipiteitään. (Beitz 1989, 171–176; Setälä 2003, 91).

Myös julkisen keskustelun rooli lainvalmistelussa on haastattelujen mukaan kahtiajakoinen. Toisaalta julkisuudesta voi tulla uusia näkökulmia valmistelun tueksi, mutta on myös mahdollista, että julkisuudessa käytävää keskustelua käydään virheellisiin käsityksiin pohjautuen. Laki Hankkeiden luonne ja sisältö voivat johtaa siihen, että julkista keskustelua ei pystytäkään asiantuntevasti käymään. Julkisella keskustelulla ja harkinnalla voidaan nähdä olevan kolme tavoitetta. Ensinnäkin niiden tehtävänä on karsia virheelliset uskomukset pois deliberaatioon

osallistuvien ihmisten näkemyksistä. Toisekseen julkisen keskustelun aikana arvioidaan eri väitteiden välisiä suhteita ja johdonmukaisuutta, jolloin sisäisesti ristiriitaiset uskomukset karsiutuvat. Kolmanneksi deliberaatiossa yksilöiden henkilökohtaiset preferenssit ja arvot on esitettävä niin, että ne on suhteutettu myös toisten esittämiin preferensseihin. (Setälä 2003, 149–150, 173.)

Julkisen keskustelun kehittäminen lainvalmistelussa on kuitenkin vaikea kysymys. Keskustelua on vaikea käydä, mikäli ei ole tietoinen kaikista asiaan liittyvistä seikoista eikä myöskään ole aikaa, osaamista tai halua hankkia niitä. Julkisella keskustelulla nähtiin kuitenkin olevan myös myönteisiä vaikutuksia lainvalmisteluun, sillä se voi aktivoida uusia toimijoita ja julkisessa keskustelussa voi nousta esiin uusia näkökulmia, joita valmistelussa ei ole vielä otettu huomioon. Julkinen keskustelu lisää valmistelun avoimuutta, joka voi myötävaikuttaa valmistelun laatuun. Esimerkiksi Habermas (1996) on arvioinut, että julkisen sfäärin tulee ohjata yhteiskunnallista päätöksentekoa eli julkisella keskustelulla tulee voida vaikuttaa poliittiseen agendaan ja päätöksentekoon.

Deliberaatio edellyttää kaikkien olennaisten toimijoiden osallistumisen keskusteluun. Haastatteluiden perusteella tätä ei aina voida taata, sillä uusien toimijoiden ja yksittäisten kansalaisten osallistaminen koettiin erityisen haasteelliseksi. Kansalaisia ei voi pakottaa osallistumaan eikä poliittiseen vaikuttamiseen tottumattomia sidosryhmiä välttämättä aina tunnusteta, vaikka heillä voisikin olla paljon sanottavaa (ks. Karr 2006, 76–77).

Työryhmämuotoinen lainvalmistelu voi laajentaa valmistelun tietopohjaa ja mahdollistaa sidosryhmien välisen keskustelun, jolloin tuloksena olisi laadukkaampi lainsäädäntö. Toisaalta joissain haastatteluissa työryhmät koettiin valmistelun kannalta ongelmallisiksi, koska syvälinen keskustelu ei aina ole niissä mahdollista eivätkä kaikki jäsenet välttämättä pysty esittämään näkemyksiään yhtä vakuuttavasti kuin toiset. Tällöin keskustelu voi jäädä pintapuoliseksi eivätkä mielipiteet välttämättä lähenny toisiaan, jolloin deliberaatiota ei saavuteta. Myös Keränen (2014, 74) on havainnut, että laajat työryhmät voivat haitata lainvalmistelua eivätkä ne takaa kaikkien olennaisten toimijoiden mukanaoloa valmistelussa.

Haastateltavat kokivat hallinnon ja sidosryhmien välisen vuoropuhelun hedelmälliseksi, mutta samalla totesivat, että tilanne voi vaihdella hankkeista riippuen. Suppean sidosryhmäkentän koettiin helpottavan keskustelua. Konkreettisten kysymysten ja ehdotusten nähtiin parantavan keskusteluiden laatua ja vaikuttavuutta. Kun keskustelijoilla on käytettävissään oikeat faktat, haastateltavien mukaan he voivat tällöin paremmin muodostaa laadukkaita näkökantoja

valmisteltavasta asiasta. Barberin mukaan vastavuoroisuutta korostava vahva demokraattinen keskustelu on hyvä väline eri toimijoiden välisen yhteisymmärryksen etsimiseen. Tällöin tavoitteena on tutustua toiseen keskustelijaan ja etsiä keskustelijoita yhdistäviä elementtejä. (Barber 1984, 182–184.) Keskustelussa pyritään rakentamaan siltoja, joilla yhdistää mahdollisesti vastakohtaisiakin näkemyksiä käsillä olevasta asiasta ja luomaan yhteistä maaperää (mt. 186). Yksilöiden poliittiset mielipiteet voivat muuttua poliittisen osallistumisen ja keskustelun myötä koko yhteisön edun huomioiviksi eli kohtuullisiksi (Barber 1984, 124–125). Kohtuullisuus ei tarkoita kuitenkaan omien etujen kieltämistä, vaan asettumista toisten ihmisten asemaan ja laajemman yhteiskunnallisen näkökulman havaitsemista (Setälä 2003, 125–126).

Lainvalmistelulle ominainen intressien yhteensovittaminen ja punninta tulevat erityisesti esiin lausuntokierroksella. Ristiriitatilanteessa valmistelua voidaan jatkaa erillisten kuulemisten tai lisälausuntojen kautta, esimiehen tai kollegoiden kanssa asiaa pohtien tai tarkastelemalla lausunnonantajien painoarvoa tai enemmistön mielipidettä käsiteltävässä asiassa. Jos mielipiteet jakautuvat lausunnoissa laajasti, jää enemmän päätösvaltaa valmistelijalle. Poliittisesti tärkeissä hankkeissa lopulta ministeri voi päättää, mihin suuntaan valmistelua jatketaan. Myös hallitusohjelma ja EU-säädäntö suuntaavat jatkovalmistelua.

Heldin (2006, 214–215) mukaan osallistavalle demokratialle on ominaista muun muassa avoin tiedonjako poliittisiin päätöksiin liittyen. Vireillä olevista säädösvalmisteluhankkeista ja niiden vaikutuksista tulisi tiedottaa ”suunnitelmallisemmin ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta intressi- ja kohderyhmillä on aito mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun sekä tarvittaessa sopeuttaa toimintansa muutoksiin” (VNK 18/2007, 92). Haastateltavien mukaan valmistelusta tiedottaminen edistää sen avoimuutta ja voi aktivoida uusia toimijoita. Tämä vaihe saatetaan kuitenkin aliarvioida tiukassa aikataulupaineessa. Ansell ja Gingrich (2003b, 176) korostavat kaksisuuntaisen kommunikaation merkitystä hallinnon ja sidosryhmien välisessä kanssakäymisessä. Näin ollen, pelkän hallinnon tiedottamisen sijaan tulisikin keskittyä keinoihin, joilla sidosryhmien näkemyksiä voidaan sisällyttää lainvalmisteluun.

Sidosryhmät lainvalmistelussa

Tutkimuksen kolmantena tutkimuskysymyksenä oli selvittää, **huomioidaanko eri sidosryhmät tasapuolisesti suomalaisessa lainvalmistelussa**. Korporatistisessa päätöksenteossa etujärjestöt neuvottelevat valtio-orgaanien kanssa eri politiikkojen sisällöistä ja lopputuloksista (Cawson 1986, 38). Näiden neuvottelujen seurauksena osa valtion suvereniteetista siirtyy yhteiskuntaan eri

intressiryhmille, minkä vuoksi korporatistista valtiota voikin luonnehtia monenväliseksi systeemiksi, jossa useat eri toimijat linkittyvät toisiinsa. Korporatistisessa järjestelmässä korostuukin horisontaalinen konsultoinnin ja sitoutumisen kuvio perinteisen vertikaalisen käskyttämisen ja tottelevaisuuden järjestelmän sijaan. (O’Sullivan 1988, 8-9; Cox 1988, 28.) Mansbridgen (1992) mukaan korporatismi käsittää eri intressiryhmät legitiimeinä kumppaneina julkisessa päätöksenteossa; niillä on siis virallinen päätöksentekijärooli. Valtioiden on täytynyt alkaa sisällyttää eri sidosryhmiä poliittisiin prosesseihin erilaisten kumppanuuksien ja sopimuksien kautta, sillä entisen kaltaista sanelupolitiikkaa ei ole koettu toimivaksi (Williamson 1985, 152; Ionescu 1975).

Luvun 5.4. perusteella voidaan todeta, että sidosryhmiä ei lähtökohtaisesti aseteta arvojärjestykseen, mutta yleensä eniten huomiota annetaan 1) säädösalaan olennaisesti kuuluville toimijoille, 2) asiantuntijastatuksen saaneille toimijoille ja 3) tunnetuille, laajoille tai merkittävillä sidosryhmille. Yksittäisten kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien koettiin olevan vähäisiä lähinnä siitä syystä, ettei poliittinen vaikuttaminen ole heille tuttua, jolloin eri vaikuttamismenetelmiä ei välttämättä osata hyödyntää. Syynä voidaan pitää myös yksityishenkilöiden resurssien vähyyttä, jolloin heillä ei välttämättä ole aikaa tai taitoa muodostaa perusteltuja mielipiteitä. Oikeusministeriön (14/2010, 132) mukaan lainvalmistelussa julkishallinnon haasteena onkin relevanttien sidosryhmien tunnistaminen, mutta myös niiden näkemysten arvottaminen.

Tala (2007, 7) arvioi, että erityisesti yritystoimintaa ja työelämää koskevassa lainvalmistelussa keskeiset valtakunnalliset etujärjestöt ovat perinteisesti osallistuneet varsin laajasti valmisteluun (ks. myös Held 2006, 166–169). Haastatteluissa taloudelliset etu- ja keskusjärjestöt eivät kuitenkaan nousseet poikkeuksellisen voimakkaasti esiin, mikä tosin saattoi myös johtua haastateltavien substanssialasta. Toisaalta muut isot ja tunnetut valtakunnalliset toimijat korostuivat haastatteluissa resursseiltaan voimakkaampina vaikuttajina. Vaikka yksittäisen kansalaisen ja suuren keskusjärjestön lausuntoja ei ministeriössä lähtökohtaisesti arvoitettaisi eri tavalla, kyseiset toimijat voivat argumentaation ja tietopohjan perusteella silti sijoittua eri tavalla, kun arvioidaan niiden kykyä vaikuttaa säädöstekstiin. Osallistamisen eräänä haasteena voidaankin pitää osallistuvien kansalaisjärjestöjen kykyä edustaa kansalaisia (Setälä 2003, 182–184). Vaarana on, että etujärjestöihin kuulumattomat kansalaiset eivät saa ääntänsä kuuluviin (Berndtson 2008, 208–209). Esimerkiksi OECD (2010, 71–73) on esittänyt, että useimmiten lainvalmistelu suosii järjestäytyneitä ryhmiä, kun taas järjestäytymättömät ryhmät eivät välttämättä pääse vaikuttamaan.

Yksi mahdollinen rajanveto toimijoiden vaikuttavuudessa tässä tutkimuksessa voitaneen tehdä yksittäisten kansalaisten ja organisaatioiden välille. Jotkut haastateltavista korostivat, että resursseiltaan vahvimmat ja isoimmat toimijat ovat yleensä näkyvimpiä ja kyvykkäämpiä vaikuttamistyössä. Yleensä isot, perinteiset ja asiantuntija-aseman saavuttaneet toimijat voivat olla vahvemmassa asemassa pienempiin toimijoihin nähden. Lähtökohtaisesti eri toimijoita ei kuitenkaan aseteta mihinkään arvojärjestykseen, mutta mikäli valmisteilla on hyvin spesifi laki, johon syvää asiantuntemusta on vain tietyillä toimijoilla, niin tällöin saatetaan kuulla ”tarkemmin” näitä tiettyjä sidosryhmiä.

Sidosryhmien osallistaminen lainvalmisteluun vahvistaa käsitystä lainvalmistelun korporatistisista piirteistä. Haastateltavien mukaan työryhmiä hyödynnetään lainvalmistelussa varsinkin silloin, kun kyseessä on isompi hanke, jolloin on tärkeää osallistaa eri sidosryhmiä jo alusta alkaen. Havainto vastaa Talan (2005, 132) ja Christiansenin ja Rommetvedtin (1999, 195) havaintoja työryhmien käytöstä lainvalmistelussa laajan osallistumisen varmistamiseksi. Työryhmien jäseniä pohdittaessa hyödynnetään pääosin olemassa olevia listauksia aiheeseen liittyvistä, tunnetuista ja ehkä aiemmin jo osallistuneista sidosryhmistä. Päätettäessä työryhmien lopullista kokoonpanoa muutama haastateltava nosti esille tasapainoiset edustussuhteet. Tällöin eri intresseillä tulisi olla työryhmässä tasapuolinen edustus. Työryhmämuotoista lainvalmistelua voidaan pitää vuorovaikutuksellisenä ja työryhmän jäsenyyttä arvostettavana (Keränen 2014, 64). Työryhmiä voidaan pitää myös parempina vaikutuskanavina sidosryhmille verrattuna muihin lainvalmistelun osallistaviin menetelmiin (Keränen 2014, 60). Haastattelujen mukaan myös lausuntopyyntöjen lähettämisessä hyödynnetään valmiita listoja, joita hankekohtaisesti voidaan täydentää. Havainnot tukevat ajatusta korporatistisesta lainvalmistelusta, sillä esimerkiksi Hague ja Harrop (2004, 179–180) ovat esittäneet, että korporatismissa valtion tehtävänä on määrittää, mitä eturyhmiä kuullaan ja missä kontekstissa (ks. myös Grant 2003, 156–157). Tällöin valtion osallistumaan kutsumilla sidosryhmillä on vaikutusvaltaisempi asema verrattuna niihin toimijoihin, joita ei aktiivisesti osallisteta.

Osa haastateltavista koki osallistuvat sidosryhmät kumppaneiksi, mutta kiistanalaisissa hankkeissa sidosryhmät voivat toisinaan näyttäytyä enemmän painostusryhminä. Osa korosti kuitenkin, että lopullinen vastuu valmistelusta on ministeriöllä eikä sidosryhmiä voi tästä syystä pitää tasavertaisina kumppaneina. Tässä yhteydessä lainvalmistelun voidaan arvioida heijastavan Dalton et al. (2003a, 2003b) kuvaamaa *advocacy democracy*, sillä sidosryhmät osallistuvat lainvalmisteluun, mutta lopullinen päätösvalta säilyy kuitenkin ministeriössä.

Jotkut haastateltavista eivät olleet havainneet sidosryhmien välillä erityisempää kilpailua, kun taas osa koki, että sidosryhmien välinen kilpailu on täysin luonnollista ja lainvalmisteluprosessiin kuuluvaa. Pluralististen käsitysten mukaisesti sidosryhmät kilpailevat keskenään samalla toimialalla, kun taas korporatismissa korostuu yhdessä neuvottelu (Williamson 1985, 152; Christiansen & Rommetvedt 1999, 196). Yllä esitetyt sitaatit antavat ristiriitaisen kuvan lainvalmistelun pluralistisista piirteistä. Syynä tähän voi olla valmistelijoiden substanssialan eroavaisuudet ja se, ettei sidosryhmien välinen tilanne välttämättä välity valmistelijoille asti.

Sidosryhmien odotetaan tiedottavan jäsenilleen käynnissä olevasta lakihankkeesta ja niiden toivotaan myös esittävän näkökulmansa valmistelun aikana eikä vasta siinä vaiheessa, kun lausuntokierros on käynnissä. Oikeusministeriö (14/2010, 132) on arvioinutkin, että valmisteluun osallistuvat järjestöt ovat julkishallinnolle tärkeä kumppani viestien ja näkemysten kokoajina ja välittäjinä.

Suomen hallinto- ja sääntelyjärjestelmää voidaan pitää konsensushakuisena ja yhteistyöhön pyrkivänä eikä politiikan teon ja lainvalmistelun välillä tehdä suurta eroa (OECD 2010, 14–20). Haastatteluissa korostuikin kompromissien ja konsensuksen tavoittelu keskeisinä lainvalmistelun tavoitteina. Tämä on odotettava löydös ottaen huomioon teoriassa esityt arviot pohjoismaisesta konsensusdemokratiasta (Arter 1999; Ansell & Gingrich 2003a; Karr 2006). Myös Ervasti ja Tala (1996, 18) ovat esittäneet, että lakihankkeet vaativat taakseen usein laajan tuen menestyäkseen, mikä usein edellyttää kompromisseja lainvalmisteluun osallistuvien sidosryhmien välillä ja ajoittain joudutaan jopa tinkimään tehokkaimmista sääntelyvaihtoehdoista, jotta saadaan muodostettua edes jossain määrin tyydyttävä lopputulos.

Juuti-Malmström (2015, 96) todennut, että vaikka lainvalmistelussa kuullaan laajasti eri sidosryhmiä, osallistumismahdollisuus ei aina takaa vaikutusmahdollisuutta. Myös Keränen (2014, 66–68) on havainnut, ettei sidosryhmillä ole lainvalmistelutyöryhmissä juurikaan todellista vaikutusvaltaa lakitekstin sisältöön. Tässä tutkielmassa tulokset ovat jokseenkin vastakkaisia, sillä haastateltavat korostivat sidosryhmien mahdollisuuksia vaikuttaa valmisteltavaan säädöstekstiin. Erityisesti perustelut nousivat haastatteluissa keskiöön: onnistuneimpia ovat järkiargumentit, joista ei paista oman edun tavoittelu. Haastateltavien puheessa korostui sidosryhmien aito mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa säädöstekstin muotoiluun, mutta samanaikaisesti vaikuttamisessa käytettävät perustelut ja sidosryhmän yhteiskunnallinen status nousivat keskeiseen asemaan. Toisaalta on varsin odotettavaa, että virkamiehet toteavat sidosryhmien kykenevän vaikuttamaan lainvalmisteluun, sillä muuten osallistumisen motivaation pohja voisi kadota sidosryhmiltä.

Huuska (1968, 24) puhuu politiikkaan vaikuttamaan pyrkivien järjestöjen edustavuudesta tarkoittaen järjestön kelpoisuutta edustaa jotain ryhmää ja toimia sen ”puhemiehenä”. Tämä nousi esiin myös joissain haastatteluissa, sillä isot järjestöt voivat koostua useista pienemmistä järjestöistä, jolloin kysymys edustavuudesta nousee esiin. Haastatteltavat toisaalta kokivat, että tämä on järjestöjen asia ja heidän tulisi itse huolehtia mandaatistaan.

Tuori katsoo, että modernissa yhteiskunnassa oikeuden legitiimisyyttä tarkastellaan sisällöllisten kysymysten lisäksi yhä enenevässä määrin menettelyllisistä näkökohdista. Tällöin lainsäätämismenettelyllä on olennainen rooli oikeuden legitiimisyyden takaamisessa. (Tuori 2002, 89.) Oikeudenmukaisuuskirjallisuudessa törmää usein käsitteisiin neutraalisuus ja tasapuolisuus. Neutraalien instituutioiden tehtävänä on sovittaa yhteen eri tavoitteita ja preferenssejä asettamatta kuitenkaan mitään niistä etuoikeutettuun asemaan. Tasapuolisuudella sen sijaan viitataan tilanteisiin, joissa pitää punnita, annetaanko ihmisten ensisijaisia tarpeita koskeville tai kiireellisille ja objektiivisesti merkittävillä tarpeilla enemmän painoarvoa päätöksenteossa. (Setälä 2003, 143.) Samanlaista punnintaa voidaan arvioida tehtävän myös lainvalmistelussa, kun sovitellaan vastakkaisten näkemysten välillä esimerkiksi lausuntokierroksen jälkeen.

Sähköiset osallistumismuodot

Tutkimuksen viimeisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, **hyödynnetäänkö suomalaisessa lainvalmistelussa verkkodemokratian menetelmiä**. Teorian mukaan uutta teknologiaa hyödyntämällä valtion on mahdollista tavoittaa kansalaisia helpommin, mutta samalla myös kansalaiset itse voivat hyödyntää näitä uusia viestintäkanavia keskinäiseen ja valtioon kohdistuvaan viestintään (Held 2006, 249–250). ICT-teknologia voi osallistaa kansalaisia, tukea päätöksentekoa ja vahvistaa edustuksellista demokratiaa. Uuden teknologian avulla voidaan myös uudelleen osallistaa niitä kansalaisia, jotka ovat passivoituneet tai tyytymättömiä perinteisiin edustuksellisen demokratian osallistumismuotoihin. (Macintosh 2004, 2; Macintosh ym. 2009a.) Puhutaan verkko-osallistumisesta (*e-participation*), jonka tavoitteena on saavuttaa laajempi yleisö, tukea perinteistä osallistumista uusien sovelluksien ja työkalujen, tarjota tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa ja tukea hallinnon ja laajemman yleisön välistä deliberaatiota. Teknologian avulla voidaan myös taata avoin ja läpinäkyvä päätöksentekoprosessi, mikäli eri työvaiheet altistetaan julkisuudelle. (Macintosh 2004, 1-2.) Coleman (2004) on havainnut, että verkossa tapahtuva sidosryhmien konsultointi mahdollistaa julkisen deliberaation ja tarjoaa osallistumiskanavan niille, joita ei tavallisesti välttämättä kuultaisi päätöksenteossa.

Lähes kaikki haastateltavat olivat kuulleet lausuntopalvelu.fi:stä ja osa oli käynyt tarkemmin tutustumassakin siihen. Palvelu koettiin hyödylliseksi ja tehokkaaksi tavaksi tiedottaa eri lakihankkeista ja sen koettiin mahdollistavan lausujien joukon laajentamisen ja moni uskoikin sen käytön yleistyvän tulevaisuudessa. Haasteita nähtiin lähinnä ministeriöiden tieto- ja asianhallintajärjestelmien ja lausuntopalvelu.fin järjestelmien yhteentoimivuuden välillä eikä ylimääräistä hallinnollista työtä toivottu. Jotkut haastateltavat kuitenkin pohtivat verkkopohjaisten lausuntojen laatua (ks. myös Wilhelm 2000; Dahlgren 2005).

Macintosh (2004, 4) arvioi, että tyypillisimmin kansalaisia osallistetaan erilaisten internetin keskustelualustojen kautta. Internetin avulla kansalaiset voivat myös seurata poliittista valmistelua. Lisäksi hallinnon virallisia sidosryhmäkuulemisia on mahdollista järjestää verkkosovellusten ja -alustojen kautta, sillä ne ovat kustannustehokkaita, ne voivat helpottaa vastausten analyysia ja säästää aikaa (OM 14/2010, 114–115). Haastatteluiden mukaan lainvalmistelusta tiedotetaan yleensä ministeriön nettisivujen, tiedotteiden ja ministeriöiden hanketietopalvelun avulla. Haastattelijat eivät itse olleet hyödyntäneet kovinkaan paljoa erilaisia uusia sähköisiä viestintätyökaluja tai -alustoja lainvalmistelussa, mutta kertoivat, että valmistelussa on kuitenkin mahdollista hyödyntää erilaisia sähköisiä työskentelyalustoja, kyselyitä tai suoria verkkolähettyksiä. Asian koettiin olevan ikäpolvikysymys ja uusien osallistamismuotojen käytön olevan valmistelijasta riippuvaista, vaikka ministeriöissä saatetaankin kannustaa niiden käyttöön.

Haastateltavat kokivat, että erilaisten digitaalisten viestintäkanavien kautta on mahdollista osallistaa uudenlaisia toimijoita, erityisesti nuoria, lainvalmisteluun ja yleisemmin päätöksentekoon. Sähköisten työkalujen ajateltiin myös madaltavan kynnystä osallistaa, mutta niiden suunnittelussa tulisi muistaa, että kansalaisten täytyy myös aktiivisesti hyödyntää niitä, jotta niillä olisi jotain lisäarvoa. Vuonna 2010 valmistuneessa *Demokratiapolitiikan suuntaviivat* keskusteluasiakirjassa (OM 14/2010, 9-17) esitettiinkin pelko siitä, että verkon kautta tapahtuva osallistuminen jää pienen yhteiskunnallisesti jo valmiiksi aktiivisen eliitin vaikutuskanavaksi. Sama huoli nousi esiin myös joissain haastatteluissa. Riskinä verkkodemokratiassa onkin se, että se voi helposti muodostua näennäisdemokratiaksi, jossa kansalaiset saavat vaikuttamiselämyksiä, mutta varsinaista vaikutusvaltaa heillä ei ole. (OM 14/2010, 109–117; ks. myös Pateman 1970; Demirbas 2013.)

Warrenin (2003, 244–245) mukaan onkin mahdollista, että suoran demokratian instituutioiden lisääminen yhteiskunnassa johtaa tilanteeseen, jossa vain muutamat, yhteiskunnallisesti erittäin aktiiviset yksilöt käyttäisivät hyväksi näitä uusia osallistumismuotoja (ks. myös Dalton et al. 2003b, 262–265). Jotta välttyttäisiin eriarvoisuuden kasvattamisesta, sähköisten osallistumismuotojen

suunnittelussa tulisikin kartoittaa, miten eri ihmisryhmät tällä hetkellä osallistuvat (ks. OM 14/2010, 118). Lisäksi, miten varmistaa kaikkien eikä vain teknisesti orientoituneiden sidosryhmien osallistaminen? Dahl (1989, 339) onkin korostanut, että näistä uusista menetelmistä on hyötyä vain siinä tapauksessa, että kansalaisilla on tarvittavat tiedot ja riittävä ymmärrys käsiteltävästä asiasta (ks. myös Warren 2003, 225).

Haastattelut antavat siis varsin hajanaisen käsityksen ministeriöiden sähköisten osallistamismenetelmien hyödyntämisestä. Vaikka tämän tutkimuksen pohjalta ei voidakaan tehdä yleistyksiä, ne vastaavat silti aiemmin esitettyjä arvioita lainvalmistelukäytäntöjen hajanaisuudesta (OM 14/2010, 130) ja virkamiesten viestintätaitojen vaihtelusta (Demirbas 2013, 66–74; OM 14/2010, 121). On esitetty, että hallinnon edustajat saattavat olla haluttomia tai heillä ei ole tarvittavaa osaamista hyödyntää uusia verkkosovelluksia (ks. esim. Demirbas 2013; Moss & Coleman 2013). Verkkodemokratian todellinen vaikuttavuus kansalaisten osallistumiseen kuitenkin edellyttää, että sekä kansalaiset että poliitikot ja hallinnon edustajat ovat sitoutuneita käyttämään verkkodemokratian tarjoamia työkaluja (Macintosh et al. 2009a, 7). Ministeriöiden johdolla onkin olennainen rooli työskentelytapojen kehittämisen ja laajentamisen ohjaamisessa, sillä ilman erillistä kannustusta tai ohjeistusta, sähköisten viestintäkanavien käyttö voi jäädä hajanaiseksi myös tulevaisuudessa.

6.2. Keinoja sidosryhmien osallistumisen lisäämiseksi

Vaikka haastatteluiden perusteella ei voi tehdä yleistyksiä ministeriöiden sisällä tai niiden välillä, voidaan todeta, että lainvalmistelukäytännöt voivat vaihdella suuresti. Perusperiaatteet pysyvät kylläkin samoina, esimerkiksi jo valmistelun aikana voidaan kuulla sidosryhmiä ja viimeistään valmistelun loppupuolella toteutetaan lausuntokierros. Lainvalmistelijat kuitenkin osallistavat sidosryhmiä erilaisin keinoin eri vaiheissa lainvalmistelua.

Kuten edellä esitetty, lainvalmistelukäytäntöjä on pyritty yhtenäistämään viime vuosikymmenien aika useiden eri päätösten ja ohjeiden avulla, mutta haastatteluiden valossa tähän tavoitteeseen ei kuitenkaan ole täysimääräisesti päästy. Miksi? Syyt voivat piillä ohjeissa ja valmistelijoissa. Ohjeet eivät ole pakottavia, vaan ne toimivat, kuten eräs haastateltava esitti, muistilistoina, jolloin niiden vaikutus käytännön valmistelutyöhön voi jo lähtökohtaisesti olla hajanainen. Tulisi myös pohtia valmistelun valvontaa ministeriöissä: onko ministeriöissä esimerkiksi nimettyä tahoa, joka valvoo, että valmistelu todella noudattaa säädösvalmistelusta annettuja ohjeita? Entä kuka vastaa lainvalmistelun laadusta valtakunnallisesti? Onko valmistelijoiden sitouttamiseen ja ohjeiden

omaksumiseen kiinnitetty tarpeeksi huomiota? Moni haastateltava totesikin, että lainvalmistelijoille on tarjolla erilaisia koulutuksia, mutta ne voivat olla melko pintapuolisia ja pääosin vapaaehtoisia. Tällöin ohjeiden käytännön vaikutukset voivat olla yksittäisistä valmistelijoista riippuvaisia eikä haluttua tulosta voida tyydyttävällä tavalla saavuttaa.

Haastatteluissa nousi monissa kohdin esille kansalaisten passiivisuus lainvalmisteluun osallistumista kohtaan. Patemanin (1970) ja Barberin (1984) ajatuksia mukaillen sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia suunniteltaessa tulisi lähteä liikkeelle yhteiskunnallisen osallistumisen perusteista. Miten kansalaisaktiivisuutta ja -osallistumista tuetaan, miten sitä opetetaan ja mitä muita osallistumismuotoja on olemassa? Miten kansalaiset itse haluaisivat osallistua?

Haastatteluissa nousi esiin useiden osallistavien menetelmien läsnäolo lainvalmistelussa, mutta yleinen huomio oli, että kansalaiset hyödyntävät niitä varsin vähän ja pääasiassa eri järjestöt ja organisaatiot edustavat eri ihmis- ja toimialaryhmiä. Mikäli kansalaisten omaa poliittista aktiivisuutta halutaan lisätä, tulisi pohtia yhteiskunnan poliittiseen osallistumiseen kasvattavia instituutioita. Barberin (1984) mukaan on vaarallista lisätä kansalaisten vaikutusvaltaa poliittiseen päätöksentekoon, jos samalla ei paranneta heidän edellytyksiään muodostaa maltillisia ja järkeviä mielipiteitä esimerkiksi arkipäiväisissä ihmisten yhteenliittymissä (Setälä 2003, 127). Oikeusministeriö (OM 14/2010) onkin todennut kansalais- ja demokratiakasvatuksen olevan olennainen osa kansalaisten osallistumisen lisäämisessä. Kansalaisia ei voi pakottaa osallistumaan eikä eri osallistumismahdollisuuksien olemassaolo takaa niiden hyödyntämistä, mikä tuli esille myös haastatteluissa. Huomiota tulisikin kiinnittää kansalaisia ympäröiviin sosiaalisiin verkostoihin (koulu, työpaikka, asuinympäristö), jotka ruokkivat osallistumista ja jotka muokkaavat ihmisten käyttäytymismalleja. Demokratiakasvatuksen avulla ja kasvattamalla kansalaisten luottamusta omiin vaikuttamiskykyihin ja -taitoihin voitaisiin saavuttaa laajempi osallistumispohja myös lainvalmistelussa (ks. Almond & Verba 1965, 140, 145, 206–207). Toki tulee huomata, että hyvin spesifien tai teknisten säädösten kohdalla laajaa kansalaisosallistumista tuskin koskaan voi olettaa syntyvän.

Lausuntokierroksesta ei useinkaan anneta palautetta lausunnon antajille, minkä seurauksena ajatus lausunnoilla vaikuttamisesta ei välttämättä houkuta sidosryhmiä. Tällöin valmistelun ulkopuolelle voi jäädä olennaisia ja hyödyllisiä näkemyksiä. Tala on ehdottanut, että laajoissa ja merkittävissä hankkeissa tulisi hyödyntää laajoja valmistelukokoonpanoja. Valmistelua tulisi myös avata sidosryhmien vaikuttamiselle entistä varhaisemmassa vaiheessa, kun vielä pohditaan sääntelyn tavoitteita, keinovalikoimaa ja strategioita. (Tala 2007, 8.)

Lausuntomenettelyn houkuttelevuuden kasvattamiseksi valmistelijoiden tulisi panostaa tähän lainvalmisteluprosessin vaiheeseen. Käytännössä esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa voisi tuoda selvemmin esiin lausunnoissa esitettyjä näkökohtia ja sitä, miten ne on otettu tai miksi niitä ei ole otettu huomioon valmistelussa. Lausuntojen antajiin voitaisiin myös olla jälkikäteen yhteydessä, mitä muutama haastateltava mainitsikin jo tekevänsä. Kaksisuuntainen vuorovaikutus rikastuttaisi lainvalmistelua ja oletettavasti myötävaikuttaisi osallistuvien sidosryhmien asenteeseen ja kokemukseen omista vaikutusmahdollisuuksista. Tämä voisi myös vähentää niin sanottua norsunluutorniefektiä, joka ministeriöihin ja lainvalmistelijoihin saatetaan liittää. Ilmeisenä haasteena vuorovaikutuksen lisäämiselle voidaan pitää ministeriöiden resurssien vähyyttä ja aikataulupaineita, kuten haastatteluista kävi ilmi. Poliittisen ja ministeriöiden johdon tulisi sitoutua lainvalmistelun kehittämiseen ja tarjota valmistelijoille riittävästi keinoja ja aikaa lainvalmistelun laadun parantamiseen (ks. Ervasti & Tala 1996, 197).

Ervasti ja Tala (1996, 198–199) ovat todenneet, että lakien toimeenpanoon, seurantaan ja vaikutusten toteutumiseen saatetaan suhtautua melko mekaanisesti ja passiivisesti. Haastatteluissa virkamiehet kertoivat, että ministeriöt tiedottavat säädöshankkeista tyypillisimmin ministeriöiden nettisivujen ja sähköpostilistojen kautta. Myös erilaiset sidosryhmäpäivät tai toimialan mediat voivat toimia tiedottamisen kanavina. Vaikka säädösten toimeenpano ja seuranta eivät olleet tämän tutkimuksen päähuomionaiheina, voidaan kuitenkin todeta, että sidosryhmillä voisi olla nykyistä merkittävämpi rooli säädösten toteutumisvaiheessa. Heidän kanssaan voisi tehdä koordinoidumpaa yhteistyötä säädöksestä tiedottamisen ja sen toteuttamisen yhteydessä. Lisäksi heidän kokemuksiin voisi jäsennellysti kartoittaa tietyn ajan kuluttua säädöksen voimaansaattamisesta.

Hallitusohjelman merkitys lainvalmistelun kehystäjänä nousi esiin useissa haastatteluissa. Sidosryhmien täytyisikin tunnistaa hallitusohjelmaan vaikuttaminen yhdeksi merkittävimmistä vaikutus- ja osallistumiskeinoista poliittiseen päätöksentekoon. Myös Pakarinen (2011) ja Keränen (2014) ovat havainneet tämän ja arvioineet hallitusneuvottelujen olevan tulevaisuudessa entistäkin merkittävämpiä vaikuttamistilaisuuksia sidosryhmille. Sidosryhmien tulisi suunnata katseet myös Euroopan unioniin ja EU-tason päätöksentekoon, joka lopulta kehystää myös suomalaista lainvalmistelua. Joissain haastatteluissa tuotiinkin esille haaste saada sidosryhmät kiinnostumaan EU-valmistelusta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tiedotukseen ja asioiden ymmärrettäväksi tekemiseen tulisi siis panostaa entistä enemmän.

6.3. Tutkimuksen arviointia ja katsaus jatkotutkimukseen

Puolistrukturoitu teemahaastattelu aineistonkeruumenetelmänä toimi hyvin. Teemahaastattelut olivat toimiva tapa saada selville lainvalmisteluprosessin eri vaiheita ja keinoja, joilla sidosryhmiä käytännössä osallistetaan lainvalmisteluun. On kuitenkin mahdollista, että haastateltavat ovat valottaneet tutkimuskohdetta eli lainvalmisteluprosessia eri tavoin. Osa on voinut kertoa kokemuksistaan ja näkemyksistään pienellä varauksella ja ehkä jättänyt mainitsematta joitain seikkoja. Osa on sen sijaan voinut kertoa hyvin avoimesti ja luottamuksella kokemuksistaan lainvalmisteluun liittyen, minkä vuoksi eri haastateltavien vastausten keskinäisen vertailun haasteellisuus täytyy tunnistaa. Yhteenvetona voi todeta, että haastateltavat olivat varsin avoimia ja halukkaita avaamaan lainvalmistelun käytäntöjä ja myös erilaisia, mahdollisesti ongelmallisiakin kohtia.

Eräs mahdollinen kehityskohta tutkimuksessa oli haastattelurungon muotoilu. Kuten edellä esitetty, haastatteluteemat nousivat teoreettisesta viitekehyksestä ja niiden alle ennalta mietityt haastattelukysymykset kumpusivat teoriasta, aikaisemmasta tutkimuksesta ja tutkijan omasta intuitiosta. Haastatteluiden suunnitteluvaihe on aineistonkeruun kannalta kriittinen, sillä uusintahaastatteluiden toteuttaminen on työlästä ja osin myös hankalaa toteuttaa esimerkiksi aikataulusyistä johtuen. Tässä tutkielmassa suunnitteluvaiheeseen voidaan olla tyytyväisiä, mutta toki parantamisen varaa jää aina. Runkoa olisi voinut pohtia vielä syvällisemmin ja sen olisi voinut ankkuroida vielä selvemmin teoriaan esimerkiksi käsitteiden tasolla. Toisaalta, koska kyseessä on teemahaastattelu, ei kaikkea pysty aina ennakoimaan ennen haastattelua ja siksi runkoon oli jätettävä aukkoja spontaaneille kysymyksille. Lisäksi on vaarana, että haastattelutilanteen rentous kärsii, mikäli haastattelukysymysten käsitteet ovat kaukana ns. arkikielestä. Käsitteillä ja kysymysten tarkoilla muotoiluilla voi myös vahingossa suunnata haastateltavan vastausta teorian mukaiseksi, mikä myös häittäisi aineiston luotettavuutta.

Ensimmäiset haastattelut nauhoitettiin kahden eri kännykän nauhoitussovelluksella. Jälkikäteen näitä nauhoitteita litteroitaessa havaittiin kuitenkin, että toisen kännykän äänenlaatu oli melko heikko, joten loppuvaiheessa käytettiin ainoastaan toista kännykkää. Kahden nauhurin käyttö saattoi herättää hämmennystä haastateltavissa, ja nauhoitussovelluksen äänenlaatu olisikin ollut syytä testata etukäteen pidemmällä testinauhoituksella, sillä lyhyemmässä testissä eroja ei havaittu.

On myös syytä pohtia aineiston teemoittelun ja tyypittelyn onnistumista. On esimerkiksi mahdollista, että jotain tutkimuksen kannalta tärkeää on jäänyt kirjaamatta analyysiosioon tai tutkija

ei ole tulkinut haastateltavan vastausta niin kuin haastateltava itse asian tarkoitti (ks. Hirsjärvi & Hurme 2009, 189). Haastateltaville on myös voinut tulla varsinaisen haastattelun ja analyysiosion kirjoittamisen välissä uusia kokemuksia ja näkemyksiä tutkittavasta asiasta, jolloin tutkimustulos ei välttämättä olisi enää sama, jos haastattelut toteutettaisiin uudestaan. Nämä seikat vaikuttavat tutkimuksen reliabiliteettiin heikentävästi.

Tämä tutkimus loi useita mahdollisia tulevaisuuden jatkotutkimuskysymyksiä. Ensinnäkin, olisi mielenkiintoista tutkia, miten kansalaisjärjestöt ja sidosryhmät itse kokevat lainvalmistelun osallistavat menetelmät. Voisi esimerkiksi selvittää, että kokevatko sidosryhmät osallistumisella olevan todellista vaikutusta ja tarjoavatko osallistavan demokratian uudet muodot toimivia vaikutuskanavia poliittiseen päätöksentekoon.

Demokratiakasvatuksen vaikutus poliittiseen osallistumiseen olisi myös mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde, sillä kuten Pateman (1970) ja Barber (1984) esittävät, kansalaisten tulee kasvaa osallistumaan ja heidän tulee osata käyttää eri vaikuttamismuotoja. Myös Suomessa demokratiakasvatukseen on kiinnitetty huomiota (OM 14/2010, 27–28), joten olisikin kiinnostavaa pyrkiä selvittämään sen vaikutuksia kansalaisten osallistumismuotoihin ja kansalaisten itse tunnistamiin vaikutuskeinoihin.

Lisäksi kansalaispätevyyden suhdetta poliittiseen osallistumiseen olisi mielenkiintoista tutkia lisää. Lisääkö onnistunut osallistuminen kansalaispätevyyttä, ja ennen kaikkea, voidaanko sen käytännössä havaita madaltavan kynnystä osallistua uudestaan? Entä mitkä seikat voivat vähentää kansalaisten uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin?

Tämän tutkimuksen tulokset eivät ole yleistettävissä koskemaan suomalaista lainvalmistelua kokonaisuutena. Mikäli haluttaisiin muodostaa laajempi käsitys lainvalmistelun osallistavista piirteistä, voisi pohtia erilaisten tilastollisten menetelmien hyödyntämistä ja aineiston keräämistä kyselytutkimuksen keinoin. Eräänä haasteena tässä metodissa olisi riittävän vastaajajoukon kerääminen, jotta analyysin tuloksia voitaisiin pitää tilastollisesti merkitsevinä.

LÄHTEET

- Ahtonen, Riitta & Anssi Keinänen (2012) Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun - empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. *Edilex* 5/2012.
- Ahtonen, Riitta, Anssi Keinänen & Mia Kilpeläinen (2011) *Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta*. OPTL:n tutkimustiedonantoja 111, Helsinki.
- Alastalo, Marja (2005) Tutkimushaastattelun historia yhteiskuntatieteissä. Teoksessa Ruusuvuori Johanna & Liisa Tiittula (toim.) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.
- Almond, Gabriel & Sidney Verba (1963) *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel & Sidney Verba (1965) *The Civic Culture*. Boston: Little Brown & Co.
- Ansell, Christopher & Jane Gingrich (2003a) Trends in Decentralization. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Ansell, Christopher & Jane Gingrich (2003b) Reforming the Administrative State. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Arter, David (1999) *Politics Today: Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Arter, David (2009) From a Contingent Party System to Party System Convergence? Mapping Party System Change in Postwar Finland. *Scandinavian Political Studies* 32:2, 221–39.
- Arrow, Kenneth (1963) *Social Choice and Individual Values*. Toinen painos. New Haven: Yale University Press.
- Barber, Benjamin (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barry, Brian (1995) *Justice as Impartiality*. Oxford: Oxford University Press.
- Beitz, Charles R. (1989) *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.
- Bengtsson, Åsa & Henrik Serup Christensen (2012) The Political Competence of Internet Participants – Evidence from Finland. Teoksessa Loader, Brian & Mercea, Dan (toim.), *Social Media Media and Democracy: Innovations in Participatory Politics*. London: Routledge.
- Berndtson; Erkki (2008) *Politiikka tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun*. 11. Painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Bohman, James (1996) *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Cain, Bruce E., Patrick Egan & Sergio Fabbrini (2003) Towards More Open Democracies: The

Expansion of Freedom of Information Laws. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Campbell, Angus, Gerard Gurin & Warren Miller (1954) *The Voter Decides*. Evanston, Illinois and White Plains. New York: Row, Peterson and Company.

Castells, Manuel, Mireia Frenandez-Ardevol, Jack Linchuan Qui & Araba Sey (2005) Electronic Communication and Socio-Political Mobilisation: A New Form of Civil Society. Teoksessa Glasius, Marlies, Kaldor, Mary & Anheier, Helmut (toim.), *Global Civil Society 2005/6*, 266–285. London: Sage

Cawson, Alan (1986) *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Blackwell.

Christiansen Peter Munk & Hilmar Rommetvedt (1999) From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22:3, 195-220.

Cichowski, Rachel A. & Alec Stone Sweet (2003) Participation, Representative Democracy, an the Courts. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Coleman, Stephen (2004) Connecting Parliament to the Public via the Internet. *Information, Communication & Society* 7:1, 1-22.

Cooke, Maeve (2000) Five Arguments for Deliberative Democracy. *Political Studies* 48:2, 947-969.

Cox, Andrew & Noel O'Sullivan (1988), (toim.) *The Corporate State. Corporatism and the State Tradition in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, Andrew (1988) Neo-corporatism versus the corporate state. Teoksessa Cox, Andrew & Noel O'Sullivan (toim.), *The Corporate State. Corporatism and the State Tradition in Western Europe*, 27-47. Cambridge: Cambridge University Press.

Craig, Paul (2013) *The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Cropanzano, Russell & Jerald Greenberg (1997) Progress in Organizational Justice: Tunnelling Through the Maze. Teoksessa Cary L. Cooper & Ivan T. Robertson (toim.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*. Vol. 12. New York: John Wiley & Sons, 317–372.

Dahl, Robert A. (1956) *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

Dahl, Robert A. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Dahlgren, Peter (2005) The Internet, public spheres, and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication* 22:2, 147–162.

Dalberg-Larsen, Jørgen (1984) *Retsstaten, velfærdstaten og hvad så?* Kööpenhamina: Akademisk Forlag.

- Dalton, Russell J. (1996) *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New Jersey: Chatham House Publishers Inc.
- Dalton, Russell J. & Mark Gray (2003) Expanding the Electoral Marketplace. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., Susan E. Scarrow & Bruce E. Cain (2003a) New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., Bruce E. Cain, and Susan E. Scarrow (2003b) Democratic Publics and Democratic Institutions. Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Demirbas, Sami (2013) *Verkko-osallistuminen ministeriöiden arjessa ja linjoissa. Valtioneuvoston verkko-osallistumiskehitys asiantuntijavirkamiesten kuvailemana*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma.
- Dryzek, John S. (2000) *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckstein, Harry (1960) *Pressure Group Politics*. London: Allen & Unwin.
- Eklin, Mikko (1971) *Oikeusnormien asettaminen yhteiskunnassa*. Helsinki: WSOY.
- Elster, Jon (1982) Sour Grapes. Teoksessa Amartya Sen & Bernard Williams (toim.), *Utilitarianism and Beyond*, 219-238. Cambridge: Cambridge University Press
- Elster, Jon (1998) Deliberation and Constitution Making. Teoksessa Jon Elster (toim.), *Deliberative Democracy*, 97-122. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ervasti, Kaijus (2002) Oikeus, yhteiskunta ja tuomioistuimet. Teoksessa Kaijus Ervasti & Nina Meincke (toim.) *Oikeuden tuolla puolen*. Lakimiesliiton kustannus. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Ervasti, Kaijus (2007) Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman strateginen osa: Säädospolitiikan yhteys hallituspolitiikkaan. Teoksessa Jyrki Tala (toim.) *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 25-48. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Ervasti, Kaijus & Jyrki Tala (1996) *Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto & Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki: Edita Oy.
- Ervasti, Kaijus, Jyrki Tala & Elina Castrén (2000) *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Eskola, Jari & Jaana Vastamäki (2015) Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Raine Valli & Juhani Aaltola (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, 27–44.

Euroopan neuvosto (2009) *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy)*, 18.2.2009.

Euroopan unioni (2007/C 306/01) *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13.12.2007.

Ferguson, Ross (2008) Convergent evolution: The development of online engagement in Westminster and Whitehall through the use of online forums. *Parliamentary Affairs* 61:1, 216–225.

Finlex (7.4.2015) *Lainvalmistelun prosessiopas*. Saatavissa <<http://lainvalmistelu.finlex.fi>>.

Finlex (4.2.2016). *Kuulemisopas*. Saatavissa <<http://kuulemisopas.finlex.fi>>.

Finlex (6.10.2016) *Hallituksen esitykset*. Saatavissa <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/>>.

Fishkin, James S. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press.

French, John R. P., Jr., Joachim Israel & D. Dagfinn Ås, (1960) An experiment on participation in a Norwegian factory. *Human Relations* 13:1, 3-20.

Grant, Wyn (2003) Interest groups. Teoksessa Roland Axtmann (toim.), *Understanding democratic politics*. Lontoo: SAGE Publications, 154–163.

Grönlund, Kimmo, Heikki Paloheimo, Jan Sundberg, Risto Sänkiäho & Hanna Wass (2005a) Kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, sivut 88–118.

Grönlund, Kimmo, Heikki Paloheimo & Hanna Wass (2005b) Äänestysosallistuminen. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, sivut 119-146.

Grönlund, Kimmo (2006) Osallistuva demokratia. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*, 71-92. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki.

Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Massachusetts: MIT Press.

Hague, Rod & Martin Harrop (2004) *Comparative Government and Politics. An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hart, Herbert L. A. (1968) *Punishment and Responsibility. Essays in the Philosophy of Law*. Oxford: Clarendon Press.

Held, David (2006) *Models of Democracy*. 3. painos. Cambridge: Polity Press.

Hellsten, Sirkku (1996) *Oikeutta ilman kohtuutta. Modernin oikeudenmukaisuuskäsityksen kritiikkiä*. Tampere: Tammer-Paino.

Herne, Kaisa & Maija Setälä (2005) Deliberatiivisen demokratia ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47:3, 175-188.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (1995) *Teemahaastattelu*. Helsinki: Yliopistopaino.

- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2009) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hooghe Liesbet & Gary Marks (2004) Contrasting Visions of Multi-Level Governance. Teoksessa Ian Bache and Matthew Flinders (toim.), *Multi-Level Governance*, 15-30. Oxford: Oxford University Press.
- Hunold, Christian (2001) Corporatism, Pluralism, and Democracy: Toward a Deliberative Theory of Bureaucratic Accountability. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14:2, 151–167.
- Huuska, Väinö (1968) *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa*. Porvoo: WSOY.
- Hyvärinen, Anna (2007) Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa. Teoksessa Jyrki Tala (toim.) *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 49-73. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Ionescu, Ghita (1975) *Centripetal Politics. Government and the new centres of power*. London: Hart-Davis.
- Jones, Sue (2004) Depth interviewing. Teoksessa Clive Seale (toim.) *Social research methods. A reader*. London: Routledge.
- Jordan, Grant (1981) Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: Images of the policy process. *Journal of Public Policy* 1:1, 95-123.
- Juuti-Malmström, Jemina (2011) *Lainvalmistelu demokratiakysymyksenä – Sidosryhmien kuuleminen ampuma-aselain valmistelussa*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiologian laitos.
- Jyränki, Antero (1998) *Valta ja vapaus*. Lakimiesliiton Kustannus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Jyränki, Antero (2003) *Valta ja vapaus. Valtiosäntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. 3. Painos. Helsinki: Talentum.
- Jyränki, Antero & Jaakko Husa (2012) *Valtiosäntöoikeus*. Lakimiesliiton Kustannus. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- Kansalaisaloite.fi (13.11.2016) *Selaa kansalaisaloitteita*. Saatavissa <<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/hae>>.
- Kant, Immanuel (1795) *Ikuiseen rauhaan*. Valtio-oikeudellinen tutkielma. Suom. Jaakko Tuomikoski (suom. 2000). Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Karr, Karolina (2006) *Democracy and Lobbying in the European Union*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Keinänen, Anssi (2012) Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa - tosiasiallisesti? Teoksessa Pakarinen, Auri, Anna Hyvärinen & Kaijus Ervasti (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla kirja*, 137–149. Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Keränen, Mira (2014) *Ulos poteroista – Sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet lainvalmistelutyöryhmissä deliberatiivisen demokratian näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, politiikan tutkimus.

Kestilä-Kekkonen, Elina (2015) Suomalaisten poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen & Jussi Westinen (toim.) *Demokratiaindikaattorit 2015*, 52-63. Oikeusministeriön julkaisu, selvityksiä ja ohjeita 56/2015.

King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey & Bridge O'Neill Susel (1998) The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58:4, 317-327.

Kravchenko, Svitlana (2002) Effective Public Participation in the Preparation of Policies and Legislation. *Environmental Policy and Law* 32:5, 204-209.

Kuula, Arja & Tiitinen, Sanni (2010) Eettiset kysymykset ja haastattelujen jatkokäyttö. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Kuusela, Hanna & Matti Ylönen (2013) *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Hakapaino.

Kvale, Steinar (1996) *InterViews. An introduction to qualitative research interviewing*. London: Sage.

Kyntäjä, Timo & Ahti Laitinen (1983) *Oikeussosiologia*. Juva: WSOY.

Lausuntopalvelu.fi (9.1.2015) *Ohjeet*. Saatavissa
<<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Instruction/Instruction?section=About>>.

Leino Helena & Juha Peltomaa (2012) Situated Knowledge Situated Legitimacy: Consequences of Citizen Participation in Local Environmental Governance. *Policy and Society* 31:2, 159-168.

Leventhal, Gerald S. (1980) What should be done with equity theory? Teoksessa Kenneth Gergen, Martin Greenberg, & Richard Willis (toim.), *Social Exchanges: Advances in Theory and Research*. New York: Plenum, 27-55.

Liste, Lucía & Knut H. Sørensen (2015) Consumer, client or citizen? How Norwegian local governments domesticate website technology and configure their users. *Information, Communication & Society* 18:7, 733-746.

Liukkonen, Nelli (2013) *Asiantuntijat eduskunnassa. Asiantuntijakuulemiset kolmessa eduskunnan valiokunnassa*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, valtio-oppi.

Louet, Paula (2003) *Näkökulmia oikeudenmukaisuuteen. Miten oikeudenmukaisuudesta puhutaan työyhteisöissä? Tutkimus vanhainkodin työyhteisöistä*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos.

Macintosh, Ann; Edmund Robson; Ella Smith & Angus Whyte (2003) Electronic Democracy and Young People. *Social Science Computer Review* 21:1, 43-54.

- Macintosh, Ann (2004) *Characterizing E-Participation in Policy-Making*. Proceeding of the 37th International Conference on System Sciences, 117–126.
- Macintosh, Ann; Stephen Coleman & Agnes Schneeberger (2009a) eParticipation: The Research Gaps. Teoksessa Ann Macintosh & Efthimios Tambouris (toim.), *Electronic Participation*. First International Conference 2009, 1–11. Heidelberg: Springer.
- Macintosh Ann, Thomas F. Gordon & Alastair Renton (2009b) Providing Argument Support for E-Participation. *Journal of Information Technology & Politics* 6:1, 43-59.
- Mansbridge, Jane (1983) *Beyond Adversary Democracy. With a revised preface*. Chicago: The Chicago University Press.
- Mansbridge, Jane (1992) A Deliberative Theory of Interest Representation. Teoksessa Mark P. Petracca (toim.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder: Westview Press.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe & Kermit Blank (1996) European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi- Level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34:3, 341-378.
- Martin, Ross (1983) Pluralism and the New Corporatism. *Political Studies* 31:1, 86-102.
- Merton, Robert K., Marjorie Fiske & Patricia L. Kendall (1956) *Focused Interview*. New York: The Free Press.
- Mill, John Stuart (1859) *On Liberty*. Harmondsworth: Penguin. Suom. Niilo Liakka (suom. 1987). Helsinki: Studia Liberalia 1.
- Moss, Giles & Stephen Coleman (2014) Deliberative Manoeuvres in the Digital Darkness: e-Democracy Policy in the UK. *British Journal of Politics and International Relations* 16:3, 410-427.
- Nedelman Birgitta & Kurt G. Meier (1977) Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic? *Comparative Political Studies* 10:1, 39-60.
- Newig, Jens & Oliver Fritsch (2009) Environmental Governance: Participatory, Multi-Level – and Effective? *Environmental Policy and Governance* 19:3, 197-214.
- Niedzialkowskia, Krzysztof; Agata Pietrzyk-Kaszynska; Monika Pietruczuk & Malgorzata Grodzinska-Jurczak (2015) Assessing participatory and multi-level characteristics of biodiversity and landscape protection legislation: the case of Poland. *Journal of Environmental Planning and Management*, 1-21.
- Niemivuo, Matti (2002) *Kansallinen lainvalmistelu*. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Niemivuo, Matti (2010) Miten laki syntyy? Teoksessa Maarit Niskanen (toim.), *Oikeusjärjestys. Osa III. 7. täydennetty painos*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 55. Juva: WS Bookwell Oy.
- Nikander, Anu (2010) Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa Johanna Ruusuvaori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.
- Nordby, Trond (2004) Patterns of corporatist intermediation. Teoksessa Knut Heidar (toim.), *Nordic Politics. Comparative Perspectives*, 98-107. Oslo: Universitetsforlaget.

Norris, Pippa (2002) *Democratic Phoenix – Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.

OECD (2000) *Government of the Future*. Paris: OEDC.

OECD (2010) *Better Regulation in Europe: Finland 2010*. Saatavissa: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45090005.pdf>>.

Offe, Claus & Ulrich K. Preuss (1991) Democratic institutions and moral resources. Teoksessa David Held (toim.), *Political Theory Today*. Cambridge: Polity.

Olson, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

OM (1996) *Lainlaatijan opas*. Helsinki: Edita Oy.

OM (6/2000) *Valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisohjelma II*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (4/2004) *Hallituksen esitysten laadintaohjeet*. Oikeusministeriön julkaisuja 4/2004. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (6/2007) *Säädösehdotusten vaikutusten arvionti. Ohjeet*. Oikeusministeriön julkaisu. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (20/2007) *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (14/2010) *Demokratiapolitiikan suuntaviivat*. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (17/2010) *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa*. Mietintöjä ja lausuntoja 17/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (18/2010) *Kuuleminen säädösvalmistelussa. Ohjeet*. Selvityksiä ja ohjeita 18/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (37/2013) *Lainkirjoittajan opas*. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Päivitetty versio saatavissa <<http://lainkirjoittaja.finlex.fi>>.

OM (14/2014) *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko 2014*. Selvityksiä ja ohjeita 14/2014. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (56/2015) *Demokratiaindikaattorit 2015*. Selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (59/2015) *Säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Lausuntotiivistelmä*. Mietintöjä ja lausuntoja 59/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.

OM (37/49/2015) *Muistio*. Säädösvalmistelun kuulemisohje. 28.1.2016. Saatavissa <<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804a9259>>.

OM (11.4.2016) *Demokratia.fi-verkkopalvelu*. Saatavissa <<http://www.demokratia.fi/>>.

- O'Sullivan, Noel (1988). The political theory of neo-corporatism. Teoksessa Cox, Andrew & Noel O'Sullivan (toim.), *The Corporate State. Corporatism and the State Tradition in Western Europe*, 3-26. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pakarinen, Auri; Jyrki Tala & Laura Hämynen (2009) *Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Pakarinen, Auri (2011) *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena - Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Pakarinen, Auri (2012a) Onko lainvalmistelu Suomessa todella erityisen huonoa? Teoksessa Pakarinen, Auri, Anna Hyvärinen & Kaijus Ervasti (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlahirja*. Turku: Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Pakarinen, Auri (2012b) *Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta*. Väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto, yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta.
- Pateman, Carole (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole (1979) *The Problem of Policial Obligation. A Critical Analysis of Liberal Theory*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Pateman, Carole (1986) Social Choice of Democracy. A Comment on Coleman and Ferejohn. *Ethics* 97:1, 39-46.
- Petersson, Olof (1994) *The Government and Politics of the Nordic Countries*, Tukholma: Fritzes.
- Pollit, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*. Berkshire: Open University Press.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rantala, Kati (2011) *Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.
- Rastas, Anna (2005) Kulttuurit ja erot haastattelutilanteessa. Teoksessa Ruusuvuori Johanna & Liisa Tiittula (toim.) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.
- Rawls, John (1971) *Oikeudenmukaisuusteoria*. Suom. Terho Pursiainen (1988). Helsinki: WSOY.
- Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Ross, Alf (1963) *Varför demokrati*. Stockholm: Tiden.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762) *Yhteiskuntasopimuksesta* (alkuper. Du Contrat Social 1762). Suom. Johannes V. Lehtonen (1997), 3. painos. Hämeenlinna: Karisto.

- Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (2005) (toim.) *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino.
- Ruusuvuori, Johanna (2010) Litteroijan muistilista. Teoksessa Johanna Ruusuvuori, Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 424–431.
- Räikkä, Juha (1994) *Oikeudenmukainen yhteiskunta. Johdatus yhteiskuntafilosofiaan*. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Saaranen-Kauppinen, Anita & Anna Puusniekka (2006). *Analyysi ja tulkinta*. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Saatavissa <www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus>, luettu 12.7.2016.
- Sable Charles F. (1981) The international politics of trade unions. Teoksessa Suzanne Berger (toim.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 209-244.
- Saraviita, Ilkka (2001) *Valtiosääntöoikeuden perusteet*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Schmitter, Philippe C. (1974) Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, Vol. 36:1, 85-131.
- Scanlon, Thomas M. (1982) "Contractualism and utilitarianism". Teoksessa Sen, Amartya, Williams, Bernard (toim.), *Utilitarianism and Beyond*, 103-128. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge.
- Setälä, Maija (2003) *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sipponen, Kauko (2000) *Kansalainen – isäntä tai renki*. Helsinki: WSOY.
- Slant, Outi; Kati Rantala & Petrus Kautto (2014) *Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Stendahl, Sara (2003) *Communicating Justice, Providing Legitimacy. The legal practices of Swedish administrative courts in cases regarding sickness cash benefit*. Uppsala: Iustus Förlag AB.
- Stenelo, Lars-Göran & Magnus Jerneck (1996) Introduction. Teoksessa Stenelo, Lars-Göran & Magnus Jerneck (toim.) *The Bargaining Democracy*, 11-16. Lund: Lund University Press.
- Tala, Jyrki (2002) Oikeus ja politiikka – ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus? Teoksessa Kaijus Ervasti & Nina Meincke (toim.) *Oikeuden tuolla puolen*. Lakimiesliiton kustannus. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tala, Jyrki (2005) *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Tala, Jyrki (2007) Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa Jyrki Tala (toim.) *Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa*, 1-23. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki: Hakapaino Oy.

Tala, Jyrki (2010) Lainsäädännön laatu Euroopassa - vertailua, ongelmia, kritiikkiä. *Lakimies* 5/2010, 791-815.

Tala, Jyrki (2012) *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tala, Jyrki, Kati Rantala & Auri Pakarinen (2011) *Paremmman sääntelyn kriittinen arviointi - tutkimushanke: kooste keskeisistä tutkimustuloksista*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen verkkokatsauksia 21/2011, Helsinki.

Thibaut, John W. & Laurens Walker (1975) *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.

Tully, James (2002) The unfreedom of the moderns in comparison to their ideals of constitutional democracy. *Modern Law Review* 65:2, 204–228.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Tuori, Kaarlo (1990) *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus. Mänttä: Mäntän Kirjapaino Oy.

Tuori, Kaarlo (2002) *Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. Vantaa: WSOY Lakitieto.

van Aeken, Koen (2011) From Vision to Reality: Ex post Evaluation of Legislation. *Legisprudence* 5:1, 41-68.

Verba, Sidney (1961) *Small Groups and Political Behaviour*. Princeton: Princeton University Press.

VNK (3/2002) *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä*. VNS 3/2002. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (8/2006) *Paremmman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. 8/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (18/2007) *Hallituksen strategia-asiakirja 2007*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. 18/2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2016a) *Lainsäädännön arviointineuvosto*. Luettu 14.10.2016, saatavissa <<http://vnk.fi/arviointineuvosto>>.

VNK (2016b) *Valtioneuvoston periaatepäätös säädösvalmistelun kuulemisohjeesta*. 4.2.2016.

Vording, Henk & Hans Gribnau (2009) Assessing Corporate Tax Reform: Incomplete Information and Conflicting Interests. Teoksessa Jonathan Verschuuren (toim.), *Impact of Legislation: a Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*. Leiden: Martinus Nijhoff, 229–251.

Warren, Mark E. (2003) A Second Transformation of Democracy? Teoksessa Bruce E. Cain, Russell J. Dalton & Susan E. Scarrow (toim.) *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Weber, Max (1978) *Economy and Society*. 2. painos. Berkeley: University of California Press.

Wilhelm, Anthony G. (2000) *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. London: Routledge.

Williamson, Peter J. (1985) *Varieties of corporatism: theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wright, Scott (2006) Government-run online discussion fora: Moderation, censorship and the shadow of control. *The British Journal of Politics & International Relations* 8:4, 550–568.

Yle (24.8.2015) *Lakien säätäminen Suomessa on sokeana toimimista*. Saatavissa: <<http://yle.fi/uutiset/3-8244452>>.

Yle (21.10.2016) *Hallitusta on arvosteltu lepsusta lainvalmistelusta – virkamiehet: Liian kiire tehdä lakeja*. Saatavissa: <<http://yle.fi/uutiset/3-9242716>>.

Young, Iris Marion (1990) *Justice and Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

Öberg, Perola (2002) Does Administrative Corporatism Promote Trust and Deliberation? *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 15:4, 456-475.

LIITTEET

Liite 1. Saatekirje haastateltaville

Hyvä vastaanottaja

Teen pro gradu -tutkielmaa Tampereen yliopistossa Johtamiskorkeakoulussa politiikan tutkimuksen laitoksella. Tutkimukseni keskittyy lainvalmisteluun osallistavan demokratiateorian näkökulmasta. Tutkimuksessa kartoitetaan lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden virkamiesten näkemyksiä lainvalmistelun kuulemismenettelyyn liittyen. Tavoitteena on selvittää, noudattaako suomalainen lainvalmistelu osallistavan demokratian ihanteita. Tutkimus toteutetaan haastattelututkimuksena, johon kutsun sinut nyt osallistumaan. Alustavat haastattelukysymykset on listattu seuraavalle sivulle.

Luottamuksellisuus

Haastatteluissa kerrottu tieto on luottamuksellista ja aineistoa käytetään ainoastaan tähän tieteelliseen tutkimukseen. Haastattelut nauhoitetaan, minkä jälkeen ne puretaan tekstimuotoon. Kaikki yksittäisen vastaajan tunnistamisen mahdollistavat tiedot poistetaan ennen analyysia. Tutkielmassa haastateltaviin viitataan merkinnöillä H₁, H₂ jne. Vastauksissa mahdollisesti olevat viittaukset kyseessä olevaan ministeriöön tai valmisteltavaan lakihankkeeseen myös poistetaan.

Haastatteluun osallistuminen

Yksilöhaastattelut toteutetaan kesä-heinäkuussa 2016 haastateltavalle sopivana ajankohtana. Haastattelut kestävät arviolta 45-60 minuuttia. Haastattelut voidaan toteuttaa esimerkiksi ministeriössä tai muussa sopivassa paikassa. Mikäli olet kiinnostunut osallistumaan haastatteluun, pyydän sinua olemaan yhteydessä minuun, yhteystiedot alla. Voit myös välittää haastattelupyyntöni toiselle ministeriösi lainvalmistelijalle.

Annan mielelläni lisätietoja sekä pro gradu -tutkielmasta että haastattelusta.

Kiitokset yhteistyöstä!

YTK Johanna Kaunisvaara, 040 820 7990, kaunisvaara.johanna.i@student.uta.fi

Tutkimuksen ohjaajana toimii valtio-opin professori Tapio Raunio Tampereen yliopistosta, 040 733 2653, tapio.raunio@uta.fi

Liite 2. Haastattelukysymykset ministeriöiden lainvalmistelusta vastaaville virkamiehille

1. Kuvaile koulutustaustaasi ja tehtävänkuvaasi.
2. Kerro, millainen kokemus sinulla on lainvalmisteluhankkeisiin osallistumisesta?
3. Miten arvioisit eri lainvalmisteluohjeita ja -ohjelmia ja niiden merkitystä?
4. Miten arvioisit sidosryhmien roolia lainvalmistelussa?
5. Kiinnitetäänkö mielestäsi lainvalmistelussa yleensä riittävästi huomiota sidosryhmien osallistumiseen?
6. Koetko lausuntomenettelyn toimivana tapana sidosryhmien vaikuttamiseen ja osallistamiseen?
7. Miten arvioisit kansalaisten ja hallinnon välistä vuoropuhelua lainvalmistelussa?
8. Miten arvioisit valmisteltavista hankkeista käytävää yleistä julkista keskustelua?
9. Miten toimitaan, jos lausunnot ovat suuresti ristiriidassa keskenään?
10. Miten arvioisit oikeusministeriön ylläpitämää lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelua?
11. Koetko, että verkkotyökalut ovat jotenkin muuttaneet lainvalmistelua?
12. Onko sidosryhmien välillä havaittavissa kilpailua lainvalmistelutyöryhmiin liittyen?
13. Miten arvioisit eri sidosryhmien vaikuttavuutta lainvalmistelussa?

Liite 3. Haastatteluiden apukysymykset

Taustakysymykset ja lainvalmistelu yleensä

1. Kuvaile koulutustaustaasi ja tehtävänkuvaasi.
2. Kerro, millainen kokemus sinulla on lainvalmisteluhankkeisiin osallistumisesta?
 - a. Millaisia muutoksia olet havainnut lainvalmistelussa näiden vuosien aikana?
3. Miten arvioisit eri lainvalmisteluohjeita ja -ohjelmia ja niiden merkitystä?

Osallistava demokratia

4. Miten arvioisit sidosryhmien roolia lainvalmistelussa?
 - a. Mitä sidosryhmäkuulemisella mielestäsi tavoitellaan lainvalmistelussa?
 - b. Miksi sidosryhmiä osallistetaan? Mitä sidosryhmäosallistuminen tuo lainvalmisteluun?
 - c. Mitkä ovat sidosryhmäkuulemisen suurimmat hyödyt lainvalmisteluprosessille?
 - d. Tarjoavatko sidosryhmät tärkeää tietopohjaa lainvalmistelun tueksi?
 - e. Mitä osallistamistapoja käytännössä käytetään?
 - f. Oletko huomannut, että kerran osallistuneet sidosryhmät osallistuvat myös tulevaisuudessa? Onko niiden toiminnassa havaittavissa jotain muutosta?
 - g. Missä tilanteissa sidosryhmäkuulemisia ei toteuteta?
 - h. Miten eri ihmisryhmät ja vähemmistöt otetaan lainvalmistelussa huomioon?

- i. Kanavoituuko osallistaminen lähinnä järjestöjen kautta, mikä yksittäisen kansalaisen rooli?
5. Kiinnitetäänkö mielestäsi lainvalmistelussa yleensä riittävästi huomiota sidosryhmäosallistumiseen?
- a. Onko sidosryhmäkuuleminen mielestäsi selkeä osa lainvalmisteluprosessia tällä hetkellä?
 - b. Pitäisikö sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun vahvistaa? Jos pitäisi, niin miten se tulisi toteuttaa?
 - c. Entä onko lainvalmistelijoita koulutettu eri sidosryhmiä osallistavien menetelmien käyttöön?
6. Koetko lausuntomenettelyn toimivana tapana sidosryhmien vaikuttamiseen ja osallistamiseen?
- a. Mitä muita keinoja olet sidosryhmien itse havainnut käyttävän lainvalmisteluun vaikuttaakseen?
 - b. Entä miten arvioisit kansalaisaloitteen roolia sidosryhmien poliittiseen agendaan vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta?
 - c. Koetko, että sidosryhmillä on muita keinoja vaikuttaa lainvalmistelutoimien aloittamiseen?
 - d. Missä määrin lausunnoilla ja työryhmäkeskusteluilla voi muuttaa luonnostekstiä?

Korporatismi ja pluralismi

7. Onko sidosryhmien välillä havaittavissa kilpailua lainvalmistelutyöryhmiin liittyen?
- a. Miten näihin kilpaileviin sidosryhmiin ja kilpaileviin näkemyksiin reagoidaan?
 - b. Millä perusteella lainvalmistelutyöryhmiin osallistuvat sidosryhmät valitaan?
 - c. Millä perusteella lausuntolistat muodostetaan?
8. Miten arvioisit eri sidosryhmien vaikuttavuutta lainvalmistelussa?
- d. Ovatko jotkut vahvempia? Onko sidosryhmien painoarvossa jotain eroja, ja jos niin millä perustein?
 - e. Koetko, että osa lopullisesta päätösvallasta koskien säädösehdotuksen sisältöä on sidosryhmillä?
 - f. Koetko, että lainvalmisteluun osallistuvat sidosryhmät ovat enemmän kumppaneita vai painostusryhmiä?
 - g. Kohdistuuko sidosryhmiin joitain odotuksia niiden osallistumisen suhteen?

Deliberatiivinen demokratia

9. Miten arvioisit kansalaisten ja hallinnon välistä vuoropuhelua lainvalmistelussa?
- a. Koetko, että keskusteluissa ja lausunnoissa tulevat esille kaikki olennaiset näkökulmat?
 - b. Syntyykö esimerkiksi lainvalmistelutyöryhmissä hyvää ja hedelmällistä keskustelua eri toimijoiden välille?

- c. Koetko, että sidosryhmien mielipiteet muuttuvat vai ajavatko ne alusta loppuun saakka ns. omia etujaan? Etsitäänkö ns. yhteistä maaperää ja kyseenalaistetaan omat uskomukset vai pyritäänkö vain esittämään muita parempia argumentteja? Pyrkivätkö sidosryhmät tarkastelemaan käsiteltävää ilmiötä laajemmassa mittakaavassa?
- d. Koetko, että lausunnoista ja työryhmäkeskusteluista voi muodostaa yhteisesti hyväksyttävissä olevia mielipiteitä tai konsensusta?
- e. Ottavat sidosryhmät yhteyttä vielä sen jälkeen, kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle?

10. Miten arvioisit valmisteltavista hankkeista käytävää yleistä julkista keskustelua?

- a. Koetko, että keskusteluun osallistuu tasapuolisesti eri toimijoita?
- b. Oletko havainnut, että keskustelussa päädyttäisiin lopulta yhteisesti hyväksyttävissä oleviin lopputuloksiin?
- c. Mikä on tällaisen julkisen keskustelun parasta antia? Voiko julkisella keskustelulla olla jotain haittapuolia?
- d. Missä määrin yleinen julkinen keskustelu voi vaikuttaa lainvalmisteluun?

11. Miten toimitaan, jos lausunnot ovat suuresti ristiriidassa keskenään?

- a. Järjestetäänkö esim. erillinen kuuleminen tai lisää keskusteluja sidosryhmien kanssa?
- b. Minkä eri kriteerien mukaisesti eri lausuntoja arvotetaan keskenään?

Verkkodemokratia

12. Tunnetko lausuntopalvelu.fi? Miten arvioisit oikeusministeriön ylläpitämää lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelua?

- a. Oletko havainnut, että lausuntopalvelu.fi myötä lausunnonantajien joukko tai lausuntojen laatu olisi muuttunut? Ovatko esim. aiemmin hiljaisena pysytelleet toimijat aktivoituneet?
- b. Käytetäänkö kuulemisessa muita, verkkopohjaisia työkaluja?
- c. Onko kansalaisia tai lainvalmistelijoita koulutettu tai kannustettu eri osallistavien verkkosovellusten käyttöön?
- d. Missä määrin sidosryhmät ovat omaksuneet eri verkkoalustojen käytön?
- e. Miten vertaisit verkkotyökalujen kautta käytävää keskustelua lainvalmistelutyöryhmissä käytävään keskusteluun?

13. Koetko, että verkkotyökalut ovat jotenkin muuttaneet lainvalmistelua?

- a. Millaisena näet niiden roolin lainvalmistelussa?
- b. Mitkä ovat suurimpia hyötyjä verkkotyökalujen käytössä?
- c. Mitä verkkotyökalut antavat sidosryhmille lainvalmisteluun osallistumisessa?